



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العربي التبسي - تبسة - الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

تخصص : قانون إداري

بغوان :

حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية و غير العادية

إشراف الأساتذة :

د. رايس سامية

من إعداد الطالبتين :

بوساحة لندة

بلكرم وفاء

أعضاء اللجنة المناقشة

<u>الاسم واللقب</u>	<u>الرتبة العلمية</u>	<u>الصفة في البحث</u>
كنازة محمد	أستاذ محاضر - أ -	رئيسا
رايس سامية	أستاذ محاضر - ب -	مشرفا ومقررا
مباركي تهامي	أستاذ مساعد - أ -	ممتحنا

السنة الجامعية 2018-2019

الكلية لا تتحمل أي مسؤولية على ما
يرد في هذه المذكرة من آراء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ هَمَدَ اللَّهُ أَنَّهُ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ وَالْمَلَائِكَةُ وَأُولُو الْعِلْمِ قَائِمًا بِالْقِسْطِ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ الْعَزِيزُ الْحَكِيمُ ﴾

{ترال عمران الآية : 18}

قال القاضي الفاضل الأستاذ محمد الرحيم البيهقاني :

" ... إنني رأيت أنه ما كتب أحد هم في يومه كتابا إلا قال في حده ، لو غير هذا

لكان أحسن و لو زيد ذلك لكان يستحسن ، ولو قدم هذا لكان أفضل ، ولو

ترك ذلك لكان أجمل ، وهذا من أعظم العبر ، وهو دليل على استيلاء النقص

على جملة البشر "

كلمة شكر وعرفان

نشكر الله عز وجل أن انعم علينا بإتمام هذا العمل المتواضع .

ومن ثمة يقتضي منا واجب الشكر الجزيل والتقدير العميق امتثالا لقول المصطفى عليه أفضل الصلاة والسلام " من لا يشكر الناس لا يشكر الله " ، أن نتقدم بخالص الشكر والامتنان للأستاذة المشرفة سامية رايس سائلين الله عز وجل أن يجازيها خير الجزاء لطيبة تعاملها معنا ومساعدتها لنا بتوجيهاتها القيمة .

كما نتقدم بشكرنا وامتناننا لأعضاء لجنة المناقشة والى كل الأساتذة الذين عرفنا من معينهم وتشرفنا بالدراسة على أيديهم خلال فترة دراستنا بكلية الحقوق .

وهذا ولا يفوتنا في هذا المجال أن نتقدم بجزيل الشكر إلى من ساهم معنا في طباعة هذه المذكرة لصبرهم ومساعدتهم لنا .

وإبروء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى من أدين لهما بالفضل بعد الله تعالى في كل
حققتهم من نجاحات بفضل تشجيعهما وتدعيمهما ماديا ومعنويا ، إلى من قال فيهما
المولى عز وجل ﴿ وَخَفِضَ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقَالَ رَبِّ ارْحَمْنَاهُمَا كَمَا

رَبِّيَانِي غَيْرًا ﴾ {الإسماء : الآية 24} .

إلى من تمنحني هامتي له جلا سدي أبي .

إلى نبع الحنان من حملتني وهنا على ومن الدرة النفيسة أمي .

إلى من سخط على نفسهم عونا ولو بالدعاء إخواني هاجر ، إيمان ، زكريا، إيناس .

إلى من تحلوا بالإيذاء وتميزوا بالوفاء والعتاء .

إلى ينابيع الصدق الصافي ، إلى من كانوا معي على طريق النجاح والخير ، إلى من سألت

أذكرهم ، أختي و رفيقتي وفاء ، إلى صديقاتي روميساء ، أمينة ، سليمة ، جميلة إلى

جميع أصدقائي طلبة الحقوق .

إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد .

لنودة

وإلى

إلى من أرضعتني حبه الخير والفضيلة و زرعت في نفسي بذور المحبة والعطاء أمي .

إلى من كان مصدر قوتي و ثباتي وسبب نجاحي والدي الكريم .

إلى من كان نعم السند والعون رفيق دربي أشرفه .

إلى إخوتي الذين ساعدوني في جميع مراحل حياتي ، ربيع ، رياض ، صفاء ، وصال ،

الذين أتمنى لهم كل التوفيق .

إلى من كانت نعم الأخت والصديقة لندة ، إلى جميع صديقاتي أمينة ، روميضاء ، جميلة ،

سليمة ، أعانهم الله ووفقهم في أعمالهم إلى جميع أصدقائي طلبة الحقوق .

إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد .

وفاء

قائمة المختصرات

المختصر	دلالاته
م.ش.ب	المجلس الشعبي البلدي
ط	طبعة
د.ط	دون طبعة
ص	صفحة

مَقَامَاتُ

مقدمة

يرتكز النظام القانوني للدولة ونشاطها على أهم نظامين إداريين أساسيين هما النظام المركزي والنظام اللامركزي ، حيث يقصد بالأول حصر الوظيفة الإدارية في يد الأجهزة المركزية بالعاصمة ، أما الثاني فيقصد به تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة وهيئات وحدات إقليمية محلية من جهة أخرى ، حيث أن هذا التقسيم لا يمكن تحقيقه وتجسيده إلا بوجود منظومة قانونية تعترف بمنح هذه الوحدات الإقليمية الشخصية المعنوية، أي الاستقلال المالي و الإداري والسلطة البت في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية ، ولا يعني هذا الاستقلال الانفصال المطلق عن السلطة المركزية ، فالبلدية كجماعة إقليمية محلية تبقى علاقتها قائمة بينها وبين السلطة المركزية عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية ، ويقصد بهذه الأخيرة تلك الرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية ومنها البلدية وفقا للنصوص القانونية من أجل الحفاظ على وحدة الدولة إداريا وسياسيا وضمانا لاحترام وتكريس مبدأ المشروعية ، حيث أن تخلي الدولة وعدم اعترافها بممارسة الرقابة الإدارية من شأنه أن يعرض الدولة اجتماعيا وسياسيا لمخاطر جمة تمس بطابعها الدستوري ، وقد تبنى المشرع الجزائري نظام الرقابة الإدارية على البلدية منذ صدور أول قانون للبلدية بموجب الأمر رقم 67 - 24 المتضمن قانون البلدية و القانون رقم 90 - 08 ثم القانون الجديد 11 - 10 ، وأبقى على نظام الرقابة الإدارية ، وتمارس الجهات الوصية عدة أوجه للرقابة على البلدية ، فقد يكون محلها على الأشخاص أو الأعمال أو الهيئة ككل ، ويعتبر هذا النوع الأخير ألا وهو الرقابة على الهيئة أهم واطغر أنواع الرقابة حيث تتجسد في الإعدام القانوني لحياة المجلس ككل ، وهذا هو موضوع بحثنا .

ومنها تتجلى أهمية دراسة هذا الموضوع باعتباره احد أهم مظاهر الرقابة الوصائية وأخطرها على البلدية ، باعتبار أنه يؤدي إلى الإعدام القانوني للمجلس ككل رئيسا و أعضاءا وتجريدهم من صفتهم العضوية ، كما يكتسي هذا الموضوع أهمية من ناحية أنه

ركز على الإطار التشريعي الذي ينظم هذه الرقابة وهو القانون 11 - 10 ، إضافة إلى ذلك تبرز أهميته من خلال أن الحل هو رقابة استثنائية لا تمارس إلا في الأوضاع والأحوال التي يقرها القانون ، لان الأصل هو استقلالية البلدية والاستثناء هو الرقابة عليها ، وينبغي أن لا تكون رقابة مشددة تؤدي إلى تجريد البلدية من استقلاليتها التي تعد أهم ركيزة لها .

أما عن أسباب اختيارنا لهذا الموضوع فهناك العديد من الاعتبارات التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع وتعود أساسا إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية :

1. الأسباب الذاتية تتجسد أساسا في الإدارة الذاتية و الرغبة الشخصية للبحث في هذا الموضوع .

2. الأسباب الموضوعية وتتجسد في محاولة الوقوف على حالات حل المجلس الشعبي البلدي الآثار والإجراءات المتبعة في ذلك إضافة إلى التحدث عن تجربة حل المجالس الشعبية في الجزائر .

وعليه ستكون الإشكالية كالتالي :

■ كيف نظم المشرع الجزائري الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة في الظروف العادية و غير العادية ؟ و كيف جسد الملائمة بين الرقابة الوصائية على الهيئة ومدى استقلاليتها ؟ .

ولان موضوع الدراسة هو الذي يحدد طبيعة المنهج المتبع فقد اتبعنا :

■ المنهج الوصفي الذي يهدف إلى بيان الآراء الفقهية في تحديد مفهوم الحل وسرد بعض المعلومات والمعطيات .

■ المنهج التاريخي الذي استخدمناه في تحديد التطور التاريخي للحل في التشريع الجزائري .

■ المنهج التحليلي الذي اعتمدنا عليه في دراستنا للنصوص القانون للحل .

يمكن تحديد الهدف المرجو للدراسة في تبيان إجراءات الحل وحالاته و الآثار المترتبة عنه في القانون الجزائري بالإضافة إلى توضيح الفرق بين حل المجلس الشعبي البلدي في الظروف العادية و غير العادية زيادة على ذلك إثراء المكتبة القانونية بدراسة حول موضوع حل المجلس الشعبي البلدي .

وعن الدراسة الدراسات السابقة في موضوع حل المجلس الشعبي البلدي فلا بد من الإشارة إلى شح الدراسات الجزائرية المعمقة في هذا الموضوع ، حيث تم تناوله بشكل سطحي ، لكن استيقنا هذه الدراسة من بعض رسائل الدكتوراه ومذكرات الماجستير التي تناولت الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي و أخص بالذكر

- سامية رايس : حل المجالس المحلية دراسة مغربية ضمن بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه ، جامعة عنابة .
- مزياني فريدة : المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه الدولة في القانون ، جامعة قسنطينة .
- أميرة رزيق : حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير قانون عام جامعة أم البواقي .
- لعريبي خديجة ، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير قانون عام .

أما الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذه المذكرة فتتمثل أساسا في انعدام الدراسات السابقة المتخصصة حول حل المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري ضمن قانون 11 – 10 المتضمن قانون البلدية ، بالإضافة إلى الصعوبات التي واجهتنا بالسنة للعامل الزمني المتمثلة في ضيق الوقت .

وقد سرنا في بحثنا وفق هذه الخطة نحسبها مناسبة للموضوع حيث تم تقسيم البحث إلى فصلين ، الأول و ارد تحت عنوان ماهية حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية و غير العادية ، ويتضمن هذا الفصل بدوره ثلاث مباحث : الأول مفهوم حل المجلس الشعبي البلدي والمبحث الثاني تطور فكرة حل المجلس الشعبي البلدي في

التشريع الجزائري والثالث حالات حل المجلس الشعبي البلدي ، وبعد دراسة هذه العناصر تطرقنا في الفصل الثاني للجهة الممارسة لآلية الحل ، الإجراءات والآثار، وتناول هذا الفصل السلطة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية و غير العادية في المبحث الأول ، وإجراءات حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية وغير العادية في المبحث الثاني ، بينما تطرقنا في المبحث الثالث لآثار حل المجلس الشعبي البلدي في الأوضاع العادية و غير العادية ، مع الإشارة إلى أن كل فصل تم تذييله بخلاصة و انتهت المذكرة بخاتمة تضمنت أهم نتائج المنتقاة من الدراسة مع ذكر التوصيات .

**الفصل الأول: ماهية حل المجلس الشعبي
البلدي في ظل الظروف العادية وغير
العادية .**

المبحث الأول : مفهوم حل المجلس الشعبي البلدي .

**المبحث الثاني : تطور فكرة حل المجلس الشعبي البلدي
في التشريع الجزائري**

**المبحث الثالث : حالات حل المجلس الشعبي البلدي في
الظروف العادية وغير العادية**

تعتبر المجالس المنتخبة بصفة عامة من أهم مظاهر ممارسة الديمقراطية وصورة من صور المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية ، حيث تشكل البلدية الخلية الأولى و الأساسية للجماعات المحلية ، تتشكل هيئتها أساسا من مجلس منتخب من طرف سكانها لتسيير شؤون المواطنين في البلدية لتحقيق التنمية في جميع المجالات في سبيل ذلك فهي تتمتع بالاستقلالية والذاتية في التصرف إلا أن هذه الاستقلالية غير مطلقة حيث تمارس عليها الهيئات المركزية رقابة تسمى بالرقابة الإدارية التي تعرف بالرقابة الوصائية ، ذلك لضمان مشروعية تلك الأعمال وضمان سيادة دولة القانون ، حيث تأخذ هذه الرقابة العديد من الصور لعل أهمها الرقابة على الهيئة التي تتجسد في صورة حل المجلس الشعبي البلدي ويعتبر هذا الإجراء الأخير من أخطر صور الرقابة ، وهذا هو موضوع بحثنا وعليه سنتناوله كآتي :

المبحث الأول : مفهوم حل المجلس الشعبي البلدي .

المبحث الثاني : تطور فكرة حل المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري .

المبحث الثالث : حالات حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية وغير العادية.

المبحث الأول : مفهوم حل المجلس الشعبي البلدي

لإرساء أسباب حل المجلس الشعبي البلدي وجب التطرق أولاً لماهية الحل من تقديم تعريف له وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول وكذلك تمييزه عن غيره من الإجراءات المشابهة له في المطلب الثاني و إبراز خصائصه في المطلب الثالث .

المطلب الأول : تعريف حل المجلس الشعبي البلدي

يعد الحل أهم وأخطر أوجه الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة ، للآثار الخطيرة التي تترتب على هذا الإجراء ، وللتطرق لتعريف حل المجلس الشعبي البلدي يقتضي تعريف الحل : لغة ، اصطلاحاً ، فقهاً ، تشريعاً و قضاءً وهذا ما سيتم التطرق له في الفروع الآتية :

الفرع الأول : التعريف اللغوي والاصطلاحي للحل

تتمحور حل المعاجم العربية حول أن معنى الحل لغة هو الفك ، فيقال حل العقدة فكها ونقضها (1) .

والحل يقال حللت العقدة أحلها حلاً ، ويقول العرب " يا عاقد انكسر حلاً " (2) .

أما اصطلاحاً فالحل له معنيان ، معنى عام ومعنى خاص .

فالمعنى الخاص للحل منصوص عليه في القانون المدني وهو انقضاء اجل العقد أو فسخه قبل حلول هذا الأجل ، فيقال حل الرابطة التعاقدية بطلب احد المتعاقدين جزاء إخلال احد

(1) القاموس العربي الشامل صادر عن الهيئات الأبحاث والترجمة ، ط1 ، دار راتب الجامعية ، بيروت ، 1997 ، ص 212.

(2) أبي حسن احمد فارس زكريا ، معجم مقاييس اللغة ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزء الثاني ، 1979 ، ص 20.

الأطراف بالتزاماته المتفق عليها في العقد (1) ، أيضا كإنقضاء عقد الزواج فتحل الرابطة الزوجية بانحلال العقد(2) ، وحل العقد في القانون المدني هو حل عقد تتحد فيه مصالح المتعاقدين المالية و الأدبية كالشركات والنقابات والجمعيات فتحل رابطة المشاركة بين الشركاء (3) .

أما المعنى العام للحل الذي هو محل دراستنا فيقصد به : " الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين " (4) .

ويقصد به أيضا ذلك الإجراء الذي يكون مسوغا عندما يكون المجلس غير قادر على القيام بواجباته أو لإهماله أو لتقصيره ، لوجود خلافات بين الأعضاء أو بين المعارضة والطرف الآخر في المجلس ، كما يعتبر الحل إجراء عزل جماعي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي(5) .

وبذلك يعتبر الحل عقوبة جماعية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس وتجريدهم من الصفة التي يحملونها(6) .

(1) أميرة رزيق ، حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري ، مذكرة ماجستير ، جامعة أم البواقي ، 2008-2009 ، ص 07 .

(2) سمية عبد العزيز ، طرق انحلال الرابطة الزوجية وأثارها بين الشريعة الإسلامية وقانون الأسرة الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة تيزي وزو ، 2010-2015 ، ص 50.

(3) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص 07.

(4) عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ط2 ، 2007 ، ص 182.

(5) سامية رايس ، حل المجالس المحلية المنتخبة دراسة مغربية، رسالة دكتورا، جامعة عنابة، 2017-2018 ، ص 15.

(6) عادل بو عمران ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، (د.ط) ، عين مليلة ، الجزائر، ص 116.

الفرع الثاني : التعريف الفقهي للحل

تتفق معظم تعريفات فقهاء القانون الإداري لآلية الحل بأنها مظهر من مظاهر الرقابة الوصائية التي تمارسها الهيئات المركزية على الهيئات المحلية ، بأنه أخطر آلية تمارس على هذه الأخيرة فقط عرفه الأستاذ عمار بوضياف بأنه : " الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين " .

لقد ركز الأستاذ عمار بوضياف في تعريفه للحل على النقاط التالية :

- أن الحل يعتبر احد مظاهر الوصاية الإدارية حيث تمارس على المجلس الشعبي البلدي رئيسا و أعضاء ، باعتبارهم هيئة إدارية واحدة .
- الأثر المترتب على الحل والذي يتمثل في إنهاء عهدة المجلس الشعبي البلدي قبل نهايته الطبيعية " حل لعهدة المجلس قبل نهايتها الطبيعية وتجريد أعضاءه من صفتهم كمنتخبين " (1) .

أما الأستاذ بعلي محمد الصغير فقد عرف حل المجلس الشعبي البلدي بأنه : " القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية قائمة بطبيعة الحال " (2) .

كما عرفته سمية السهيلي : " هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي وآلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا وتجريد أعضاءه من الصفة التي يحملونها " (3) .

(1) عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص181.

(2) محمد بعلي الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، (د.ط)، عنابة ، الجزائر ، 2004، ص106.

(3) عادل بوعمران، المرجع السابق ، ص116.

أما الأستاذ توفيق بوعشية فعرفه بأنه : " إمكانية تسليط جزاءات على المجلس " .
وعرفه الأستاذ محمد الأعرج بأنه : " حق للسلطة المركزية للتأكد من ممارسة المجلس المحلي لاختصاصاته طبقاً للنصوص القانونية " (1) .
أما الأستاذ علي خطار الشطناوي فقد عرف الحل على النحو التالي : " وضع نهاية مبسترة وقبل الأوان للمجلس الشعبي البلدي قبل انتهاء دورته " (2) .
والملاحظ أن جل التعريفات تشترك في أن الحل جزاء يوقع على المجلس الشعبي البلدي بوضع نهاية لهذا المجلس قبل نهايته الطبيعية وتجريد أعضائه من صفتهم الانتخابية في حالة عدم قيامه بالتزاماته واختصاصاته القانونية .

الفرع الثالث : التعريف التشريعي (الأساس القانوني)

بالرجوع إلى تشريع الإدارة المحلية بتحديد قانون البلدية رقم 11-10 قد أخذ المشرع الجزائري بنظام الحل وقد نص على الحل وإجراءاته والسلطة المختصة بالحل وآثاره في المواد 46 إلى 54 من قانون 11-10 لكنه لم يقدم تعريف دقيق للحل(3) .

(1) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص18.

(2) علي خطار الشطناوي ، الإدارة المحلية ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، ط1 ، 2012 ، ص240.

(3) المواد 46 ، 47 ، 48 ، 49 ، 50 ، 51 ، 52 ، 53 ، 54 ، من قانون 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية عدد 37 ، سنة 2011 .

الفرع الرابع : التعريف القضائي

التعريف القضائي هو تعريف نابع عن الاجتهادات القضائية بالرجوع للمنازعات التي ترفع أمام الجهات القضائية ، حيث وبمناسبة الفصل في نزاع قد يتعرض تقديم تعريف لمختلف الوقائع القانونية وبالرجوع لمختلف قرارات القضاء الإداري سواء تعلق الأمر بالغرفة الإدارية في المحكمة العليا سابقا أو مجلس الدولة حاليا نجدها لم تعطي تعريفا للحل على أساس انه لم يتم تسجيل أي طعون قضائية تتعلق بقرار الحل (1) .

المطلب الثاني : تمييز الحل عن الأنظمة المشابهة له

يتضمن هذا المطلب التمييز بين حل المجلس الشعبي البلدي باعتباره بصفة عامة تجريد قانوني للأعضاء من صفتهم الانتخابية قبل انتهاء العهدة القانونية المقررة قانونا والأنظمة المشابهة له .

الفرع الأول : تعريف الإيقاف

هو إبطال عمل المجلس الشعبي البلدي لمدة معينة حيث يكون هذا الإيقاف من طرف وزير الداخلية ويكون هذا القرار مسبب حسب المادة 112 من قانون 67- 24 (2) والتي تنص على " لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بمرسوم ويجرى إيقافه في حالات الاستعجال لمدة ... " .

(1) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص 09.

(2) المادة 112 الفقرة الثانية من الأمر 67 - 24 المؤرخ في 7 شوال 1382 هـ المتضمن القانون البلدي ، جريدة رسمية رقم 6 سنة 1967 .

كما عرف الإيقاف بأنه تعليق لعمل المجلس بصفة مؤقتة بمعنى أن المجلس الموقوف لم يفقد صفته القانونية وإنما قد تم إيقافه عن ممارسة اختصاصاته القانونية خلال مدة حددها القانون ليسترجع سلطته بعد فوات هذه المدة (1).

الفرع الثاني : حالات الإيقاف

تختلف حالات الإيقاف عن حالات الحل فقد نص القانون على ضرورة وجود حالة استعجاليه فقط ، إلا أن المشرع لم يحدد هذه الحالات الاستعجالية لكن حتى يتم إيقاف المجلس الشعبي البلدي اشترط أن يكون قرار الإيقاف مسبب من طرف وزير الداخلية وقد حدد المشرع الجزائي مدة الإيقاف بشهر إذ انه يجب بعد مرور هذه المدة إما حل المجلس الشعبي البلدي وإما السماح له بممارسة مهامه المعهودة إليه (2).

الفرع الثالث : تمييز الإيقاف عن الحل

أولا : التمييز بين الإيقاف والتوقيف

كان لابد من الإشارة أولا إلى الفرق بين الإيقاف والتوقيف لتشابه المصطلحين، ومن ذلك يعتبر التوقيف سلطة تأديبية بيد الوالي يوقعها على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي لارتكابه خطأ جسيم ، ولقد وسع المشرع الجزائري من خلال الأمر 67 - 24 حالات إعماله بذكر الخطأ الجسيم المتعلق بممارسة المهام والمخالفة الجزائية ، وبصدور القانون 90 - 08 قلص من حالاته عندما لم يشر إلى الإخلال بالمهام وأبقى على المتابعة الجزائية فقط ليضيق القانون 11 - 10 أكثر أين حصرها في المتابعة القضائية من أجل جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام ولأسباب مخلفة بالشرف أو محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة (3).

(1) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص20 .

(2) خديجة لعربي ، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، أم البواقي ، 2012-2013 ، ص186 .

(3) وحيد عبد العالي ، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، بجاية ، الجزائر ، 2014 ، ص111 .

وبذلك يتبين لنا أن التوقيف صورة من صور الرقابة الوصائية الممارسة على الأشخاص المنتخبين ، بينما الإيقاف صورة من صور الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس المنتخب ككل ، أي أن الإيقاف عقوبة جماعية على كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي بينما التوقيف عقوبة فردية على كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

ثانياً: تمييز الإيقاف عن الحل

إن الإيقاف هو تجميد المجلس الشعبي البلدي مع احتفاظ أعضائه بصفته الانتخابية إلى حين عودة المجلس لممارسة اختصاصاته القانونية ، بعد مدة التوقيف التي يحددها القانون بينما الحل هو إعدام المجلس الشعبي البلدي ككل وبذلك يتم تجريد أعضائه من صفتهم الانتخابية بصفة دائمة ، بينما يشترك الحل و الإيقاف في أن كلاهما يعتبران مظهر للرقابة الوصائية التي تمارس على المجالس المحلية والتي تنعكس أثارها على المنتخبين بصفة جماعية .

الفرع الرابع : تمييز الحل عن الإجازة

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات عادية وغير عادية ، حيث يتم اجتماعه في دورات عادية كل شهرين في السنة لا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام بينما تنعقد الدورات غير العادية إذا اقتضت ذلك الشؤون المحلية ويكون ذلك بناء على طلب من رئيسه أو من ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي⁽¹⁾ .

وهذا يعني أن المجلس لا يعمل بصفة دائمة ويكون في حالة إجازة خلال الفترات الفاصلة بين دوراته العادية وغير العادية ، وفي هذه الفترة يكون المجلس متوقف في ممارسة صلاحياته بصفة مؤقتة حيث يستأنف المجلس نشاطاته خلال الدورات القانونية ، أما في حالة حل المجلس الشعبي البلدي فإن المجلس يتوقف عن ممارسة صلاحياته بصفة نهائية⁽²⁾

(1) أنظر المواد 16 ، 17 من القانون رقم 11-10 السابق ذكره .

(2) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص25،24.

المطلب الثالث : خصائص الحل

يتميز حل المجلس الشعبي البلدي بعدة خصائص يمكن ذكرها كالآتي :

- حل المجلس الشعبي البلدي أهم مظاهر الوصاية الإدارية .
- حل المجلس الشعبي البلدي رقابة إلزامية .
- حل المجلس الشعبي البلدي عقوبة جماعية .
- حل المجلس الشعبي البلدي رقابة استثنائية .

وهذا ما سيتم شرحه في أربعة فروع :

الفرع الأول : حل المجلس الشعبي البلدي أهم مظاهر الوصاية الإدارية

حل المجلس الشعبي البلدي أهم مظاهر الوصاية الإدارية حيث تعتبر الرقابة الوصائية من أهم مظاهر الرقابة باعتبار أنها تعمل على تحقيق الانسجام ما بين الأنشطة الإدارية المختلفة بالدولة مما يحقق وحدة الدولة السياسية والقانونية والإدارية ، وتمارس الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي بعدة أشكال (1) .

وبذلك تتخذ الأوجه الآتية :

- رقابة وصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتتجسد في الإقصاء ، التوقيف ، الإقالة .
- رقابة وصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي وتتجسد في الحلول ، الإلغاء ، الإقالة .
- رقابة وصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة وتتجسد في حل المجلس الشعبي البلدي ككل .

(1) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص25 .

حيث يمثل حل المجلس الشعبي البلدي الشكل الوحيد لتجسيد الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي رئيسا و أعضاء ، ظهر الحل أول مرة في قانون البلدية رقم 67 – 24 ثم اخذ يتطور بتشريع المشرع للقوانين جديدة للبلدية إلى غاية آخر تشريع وهو قانون البلدية رقم 11 – 10⁽¹⁾ .

ويعد حل المجلس الشعبي البلدي من اخطر أشكال الرقابة الممارسة على الهيئة باعتبار أنها تهدف لمنع تقاعس هذا المجلس من ممارسة الاختصاصات المنوطة له كما تهدف لضمان مشروعية أعمال هذه الهيئة ومدى التزامها بالقوانين، ومحافظتها على مصالح المواطنين⁽²⁾.

الفرع الثاني : حل المجلس الشعبي البلدي رقابة إلزامية

بالرغم من أن الهيئات المحلية تتمتع بالاستقلالية التي يتم بمقتضاها منحها الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها إلا أن هذه تبقى تابعة للدولة لذلك فهي تخضع للرقابة الوصائية ، لضمان حسن سير وإدارة المرافق العامة للإقليم⁽³⁾ .

إلا أنه عند تقاعس المجلس الشعبي البلدي عن أداء دور المنوط به في تسيير شؤون البلدية مهما كان سبب ذلك وبتوفر إحدى حالات حل من المجلس الشعبي البلدي ، يكون إلزاما على السلطة الوصائية إصدار قرار حل المجلس الشعبي البلدي دون تمتعها في ذلك بالسلطة التقديرية وهذا هو المقصود بإلزامية حل المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾ .

الفرع الثالث : حل المجلس الشعبي البلدي عقوبة جماعية

يتميز حل المجلس الشعبي البلدي بأنه عقوبة جماعية توقع على المجلس ككل على خلاف أوجه الرقابة الأخرى التي تمارس على أعضاء من المجلس دون البقية على غرار

- (1) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص 16 .
- (2) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص 25 .
- (3) نفس المرجع ، ص 100 .
- (4) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص 27 .

إجراء الإقصاء ، الإقالة ، الاستقالة ، وبذلك فالحل هو إنهاء لحياة المجلس المحلي ككل وتجريد أعضائه من صفتهم الانتخابية (1) .

الفرع الرابع : حل المجلس الشعبي البلدي رقابة استثنائية

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة منتخبة من طرف سكان البلدية لتسيير الشؤون المحلية باعتبارها الإطار الأساسي لممارسة الديمقراطية المحلية ، وهو ما جعل المؤسس الدستوري يقر باستقلالية المجالس المحلية وحريتها في ممارسة اختصاصاتها القانونية(2) وبذلك فالأصل هو استقلالية المجلس الشعبي البلدي و الاستثناء هو الحل ، فالحل هو رقابة استثنائية لا تمارس إلا في الأوضاع والأحوال التي يقرها القانون (3) .

وطالما أن الحل هو استثناء وباعتبار أنه اخطر أوجه الرقابة توجب تقييد ممارسته من قبل الجهات الوصية قدر الإمكان وهي مهمة المشرع الذي يقوم بها عن طريق إصدار نصوص قانونية تنظم آلية الحل والتي يفترض فيها أن تكون دقيقة لا تحتمل التأويل (4) .

(1) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص26 .

(2) نفس المرجع ، ص27.

(3) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص 27 .

(4) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص27.

المبحث الثاني : تطور فكرة حل المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري

لقد مر حل المجلس الشعبي البلدي بالعديد من المراحل التشريعية من الاستقلال أي منذ صدور أول أمر متعلق بالبلدية لسنة 1976 مرورا بالقانون 90 - 08 نهاية بالقانون 11 - 10 وبالتالي سنحاول التعرف إلى هذا التطور في مطلبين :

المطلب الأول : تطور فكرة حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الأحادية الحزبية

سنتعرض في هذا المطلب إلى إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر 67 - 24 وآثار حله .

الفرع الأول : إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر 67 - 24

يعتبر الأمر 67 - 24 أول قانون منظم للبلدية منذ الاستقلال حيث تنطرق إلى حل المجلس الشعبي البلدي في مادته 112 وبقية المواد حيث ذكرت هذه المادة أنه لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم ولعل المرسوم المقصود في هذه المادة هو المرسوم الصادر عن رئيس الدولة باعتبار أن التمييز بين المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية والمراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة لم يحدث إلا بعد صدور دستور 1989⁽¹⁾ .

الفرع الثاني : الآثار المترتبة عن حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر 67 - 24

بالرجوع للمواد 113 ، 114 ، 115 ، من الأمر رقم 67 - 24 المتضمن قانون البلدية نلاحظ انه يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي ما يلي :

(1) المادة 112 من الأمر رقم 67 - 24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي ، جريدة رسمية عدد 6 ، سنة 1976 .

- يعين عامل العمالة و بقرار منه خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس الشعبي البلدي مجلسا مؤقتا توكل لهم مهمة تسير شؤون البلدية حيث تنتهي مهامه بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد (1) .
- يتكون المجلس المؤقت من خمسة أعضاء في البلديات التي لا يتجاوز عدد سكانها 20.000 نسمة ويجوز رفع عدد أعضاء هذا المجلس المؤقت إلى إحدى عشر عضوا في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20.000 نسمة .
- تقتصر اختصاصات المجلس المؤقت على الأعمال ذات الصبغة الإدارية والأمور المستعجلة (2) .
- تجري انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال مدة أقصاها شهران تسري من تاريخ حل المجلس الشعبي البلدي ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال الأشهر الأخيرة من العهدة الانتخابية لهذا المجلس (3) .

المطلب الثاني : تطور فكرة حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الثنائية الحزبية

بإصدار دستور 1989 الذي اقر التعددية الحزبية وتبنت مواده البلدية كجماعة إقليمية إلى جانب الولاية . هذا الدستور صدر بموجبه قانون البلدية رقم 90 – 08 وقد تخلل هذا القانون العديد من النقائص والفراغات القانونية ، لا سيما اصطدام تجسيد اللامركزية بإسناده للبلدية صلاحيات تفوق حجم إمكانياتها ولتدارك ذلك اصدر المشرع قانون 11 – 10 الذي أعطى تنظيم وتصور جديد للبلدية .

(1) أنظر المادة 113 من الأمر 67 – 24 السابق ذكره .

(2) أنظر المادة 114 من الأمر 67 – 24 السابق ذكره .

(3) أنظر المادة 115 من الأمر 67 – 24 السابق ذكره .

الفرع الأول : حل المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية 90 – 08

لقد تناول القانون رقم 90 – 08 المتعلق بالبلدية الحل في مواده 34 حتى 37 في الفرع الثاني بعنوان وضعية المنتخب البلدي القانونية وتجديد المجلس الشعبي البلدي كما تطرقت المادة 34 وما بعدها في قانون 90 – 08 المتعلق بالبلدية إلى الدوافع والأسباب المؤدية إلى حل المجالس الشعبية البلدية وإجراءات حلها وأثارها حيث حددت حالات حل المجلس الشعبي البلدي كالتالي :

- انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف حتى بعد قيام لعملية الاستخلاف .
- تقديم الاستقالة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي للبلدية .
- عندما يشكل الإبقاء على المجلس مصدر للإختلالات في تسيير البلدية والإدارة المحلية ومساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم .
- ضم البلديات لبعضها أو تجزئتها وتحويل إداري للسكان (1) .

بينما حددت المادة 35 من القانون 90 – 08 المتعلق بالبلدية على إجراء حل المجلس الشعبي البلدي (2).

أما من الناحية العملية فقد تم حل المجالس الشعبية البلدية بمرسوم تنفيذي(3) ، ولعل مرد ذلك إلى الظروف التي مرت بها البلاد في تلك الفترة وإعلان حالة الطوارئ(4) .

(1) المادة 34 من قانون رقم 90 – 08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية ، جريدة رسمية لسنة 1990 عدد 15، المعدل والمتمم بالأمر 03 – 05 المؤرخ في 13/07/2005 جريدة رسمية عدد5 ، 2005.
 (2) أنظر المادة 35 من قانون 90 – 08 سابق الذكر .
 (3) محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص108 .
 (4) سامية رايس ، المرجع السابق ص45.

لكن تجدر الإشارة أنه تم حل المجالس الشعبية البلدية لبلديتي بجاية و تيزي وزو وبموجب مرسوم رئاسي رقم 05 – 254 المؤرخ في 20 جويلية 2005⁽¹⁾ .

الفرع الثاني : تطور فكرة حل المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون 11 – 10

ذكر المشرع في هذا القانون الجهة المنوطة بالحل والتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية بناء على تقرير يعده ، يرفع هذا الأخير إلى آلية الحل والتمثلة في مرسوم رئاسي⁽²⁾ ، وهذا ما ورد ذكره في المادة 46 من قانون 11 – 10 فإنه يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية .

أما بالنسبة لحالات الحل فقد حددها وحصرها القانون 11 – 10 المتعلق بالبلدية في المادة 46 منه في حالات منها ما تحدث عنها القانون السابق للبلدية رقم 90 – 08 ومنها ما هو جديد وهي كالاتي :

1. خرق أحكام الدستور .
2. إلغاء انتخابات المجلس الشعبي البلدي .
3. الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي .
4. عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات في تسيير البلدية ويمس بمصالح المواطنين وطمأنتهم .
5. عندما يصبح عدد الأعضاء اقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف .
6. وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي للبلدية وعدم الاستجابة لإعذار الوالي للمجلس .
7. اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها

(1) عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ط1 ، 2012 ، ص298،297.

(2) أنظر للمادة 46 من قانون رقم 11 – 10 ، سابق ذكره.

8. حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس (1) .

وقد أشار الأستاذ عمار بوضياف إلى أن أهم ما يميز هذا القانون كثرة الإحالات على التنظيم وذلك ما ورد في المواد 8 ، 10 ، 15 ، 48 ، 49 ، 68 ، 96 ، 156 ، 167 ، 198 ، 205 ، 211 .

وارجع سبب ذلك إلى أن البلدية تتمتع بالعديد من الاختصاصات المتنوعة المنوطة لها زيادة على ذلك كثرة النصوص المنظمة لاختصاصات البلدية ، على خلاف قانون البلدية نصوص تنظيمية مست قطاعات كثيرة(2) .

كما يحسب لهذا القانون إضافته إلى حالة ظهور ظروف استثنائية تحول دون إجراء الانتخابات ، وهذا ما ورد في المادة 51 التي ذكرت أنه في حالة ظهور ظروف استثنائية تحول دون إجراء الانتخابات يعد وزير الداخلية تقريرا يعرضه على مجلس الوزراء ويعين الوالي متصرف لتسيير شؤون البلدية ويوضع تحت سلطته ويمارس مهامه إلى غاية تنصيب المجلس الجديد بعد توفر ظروف إجراء الانتخابات(3) .

(1) أنظر للمادة 46 من قانون رقم 11 - 10 ، سابق الذكر.

(2) عمار بوضياف ، (الوجيز في القانون الإداري) ، مرجع سابق ، ص351 .

(3) عمار بوضياف ، (شرح قانون البلدية) ، مرجع سابق ، ص298، 299 .

المبحث الثالث : حالات حل المجلس الشعبي البلدي في الظروف العادية وغير العادية

يعد الحل من أهم أوجه الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي ككل ، فهو رقابة استثنائية خطيرة لا تمارس إلا في الأوضاع و الأحوال التي يقررها القانون ولذلك قد قام المشرع الجزائري بتحديد وحصر الأسباب المؤدية لتفعيل آلية الحل في قانون البلدية 11 – 10 في المادة 46 منه ويتم تناوله في 3 مطالب :

المطلب الأول : حالات متعلقة بحسن سير المجلس الشعبي البلدي

تمارس المجالس البلدية العديد من الاختصاصات القانونية التي تم حصرها بموجب القانون 11 – 10 وفقا لهذا القانون يجب عليها الالتزام بأسمى القواعد القانونية كما يجب عليها تجسيد الديمقراطية والقيام بتبادل وجهات النظر بين الأعضاء .

الفرع الأول : حالة خرق أحكام الدستور

تناول المشرع هذه الحالة في المادة 46 فقرة 1 من قانون 11 – 10 المتضمن قانون البلدية .

مادام الدستور يعتبر هو التشريع الأساسي والقانون الأسمى في البلاد متمتعا بالرفعة والحجية⁽¹⁾ ، فلا يجوز بناء عليه خرق أي قاعدة من القواعد المنصوص عليها في الدستور من قبل السلطات الإدارية و إلا عد عملها غير مشروع⁽²⁾ ، كما لا يمكن السكوت عن هذا الخرق لان النص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل المؤسسات التشريعية والتنفيذية

(1) عمار بوضياف ، (شرح قانون البلدية) ، مرجع سابق ، ص294.

(2) سامية رايس ، مرجع سابق ، ص120.

والقضائية ، كما واجب الاحترام من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية ومنها المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾ .

وتعد هذه الحالة أمر معقول وطبيعي فكيف يتسنى لمجلس شعبي منتخب أن يتجاوز التشريع الأساسي في الدولة بدل أن يكون أول المحافظين عليه ، وبذلك فهذا المجلس الذي يقوم بخرق الدستور لا يستحق البقاء ووجب حله⁽²⁾ ، من جهة أخرى تعتبر هذه الحالة غير مبررة ، إذ تملك سلطة الوصاية ما يسمح لها بمراقبة تلك الخروقات دون اللجوء إلى الحل وذلك عن طريق الإلغاء إذ تعلق الأمر بالمداولات والقرارات⁽³⁾ .

الفرع الثاني : وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تحول دون السير العادي للبلدية وعدم الاستجابة لإعذار الوالي للمجلس

ذكرت هذه الحالة في المادة 46 فقرة 6 من قانون البلدية 11 - 10 وتعتبر هذه الحالة من أهم الأسباب و أكثرها الموجبة للحل خاصة مع انتشار ظاهرة الانسداد في تسيير المجالس المحلية ومن خلال نص المادة 46 فقرة 6 من قانون البلدية يتضح أن المشرع اشترط لتطبيق هذه الحالة توافر شروط :

- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس ، فمجرد خلافات بسيطة لا يمكن أن تشكل سببا لحل المجلس .
- أن تؤدي الخلافات للمساس بالسير الحسن لهيئات البلدية .
- عدم الاستجابة لإعذار الوالي للمجلس⁽⁴⁾ .

(1) عمار بوضياف ، (شرح قانون البلدية) ، مرجع سابق ، ص295.

(2) خديجة لعربي ، المرجع السابق ، ص159،160.

(3) سامية رايس ، مرجع سابق ، ص123.

(4) نفس المرجع ، ص132.

ولقد أحسن المشرع الجزائري عندما حدد درجة هذا الخلاف صراحة وذلك حتى لا تتعسف السلطة الوصية⁽¹⁾ وتلجأ إلى الحل لمجرد خلاف بسيط بين الأعضاء ، قابل للعلاج⁽²⁾ ، كما أن ترك تقدير مدى جسامة خطورة الخلاف للسلطة الوصية من شأنه أن يعرقل سير م.ش.ب⁽³⁾ ، حيث يبقى رهينة السلطة التقديرية لجهة الوصايا لذلك كان لابد على المشرع الجزائري أن يحدد بدقة المقصود بالخلاف الخطير كموجب للحل خاصة وأن الخلاف داخل المجلس الشعبي البلدي في ظل التعددية الحزبية أمر حتمي⁽⁴⁾ .

كما أن المشرع لم يشر إلى ضرورة أن يسبق حل المجلس الشعبي البلدي محاولة إجراء صلح بين الأعضاء رغم أن إجراء الصلح يمكنه إذا ما نجح أن يجنب المجلس الشعبي البلدي الحل⁽⁵⁾ .

المطلب الثاني : حالات تتعلق بالمجلس المحلي ذاته

لاختيار المجلس المحلي وتنصيبه أحاطه المشرع بمجموعة من الضمانات لتجسيد الديمقراطية ، إلا أنه عند إلغاء الانتخابات أو التعبير الصريح من الأعضاء في التخلي عن عضويتهم ينحل المجلس ، كما أن حدوث ظروف استثنائية ، أو عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات ينجر عنها الحل .

الفرع الأول : إلغاء انتخابات المجلس الشعبي البلدي

نص عليها المشرع الجزائري في المادة 46 من قانون 11 – 10 فقرة 2 وهذه حالة طبيعية مستحدثة بموجب التعديل الأخير لإضفاء التناسق ما بين أحكام قانون الانتخابات

(1) عادل بوعمران ، المرجع السابق ، ص117.

(2) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص34.

(3) عمار بوضياف ، (شرح قانون البلدية) ، المرجع السابق ، ص296.

(4) أميرة رزيق ، المرجع السابق، ص34.

(5) خديجة لعريبي ، المرجع السابق ، ص165.

والتشريعات المحلية ، فالغاء الانتخابات دليل قاطع على وجود مخالفة جسيمة لنصوص قانون الانتخابات كما أن الأزمات التي مرت بها البلاد تدعوا لتبني هذه الحالة ضمن موجبات الحل (1) .

فقد وردت هذه الحالة مطلقة ، فلم توضح سبب الإلغاء النهائي لانتخابات جميع الأعضاء ، فهل يعود سبب ذلك لحرق أو مخالفة لنصوص القانون العضوي المتعلق بالانتخابات(2)، وبذلك فهي تعتبر حالة مبهمة نص عليها المشرع الجزائري في قانون البلدية دون بيان أسبابها(3) .

الفرع الثاني : الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تناولت هذه الحالة المادة 46 فقرة 3 من قانون 11 – 10 المتضمن قانون البلدية ، وتعتبر هذه الحالة منطقية فطالما عبر أعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس وقدموا استقالتهم الجماعية أصبح إلزاما حل المجلس وتجديده (4) .

وتثير هذه الحالة مجموعة من الملاحظات :

- لم يوضح المشرع شكل الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي ، هل تتكون من طلب لكل عضو أو تتم في شكل استقالة جماعية تقدم ضمن وثيقة واحدة .
- لم يبين المشرع الجهة التي تقدم لها هذه الاستقالة الجماعية حتى تحظى بالقبول من عدمه(5) .

(1) عمار بوضياف ، (شرح قانون البلدية) ، المرجع السابق ، ص295.

(2) أحمد سي يوسف ، التحولات اللامركزية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، الجزائر ، 2013 ، ص128.

(3) فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه ، جامعة قسنطينة ، الجزائر ، سنة 2005 ، ص278.

(4) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص32.

(5) عمار بوضياف ، (شرح قانون البلدية) ، المرجع السابق ، ص295.

• لم بين المشرع فرضية إمكانية التراجع ، وهي حالة واردة ضمن أحكام الاستقالة كما لم يشترط المشرع عنصر الكتابة في تقديم الاستقالة بالرغم من أن الكتابة تشكل حجة على إمكانية التراجع (1) .

إن استقالة جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي تؤدي إلى شغور هذا الأخير ، وهذا ما يقود لا محالة إلى عرقلة شؤون البلدية وهنا تتدخل الإدارة المركزية بحل المجلس الشعبي البلدي على اعتبار أن دور السلطة المركزية هو ضمان نشاط الإدارة العامة والمرافق العامة عبر كل الإقليم (2) ، من جهة أخرى إن استقالة جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي من النادر تحققها لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس (3) .

الفرع الثالث : عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات في تسيير البلدية أو يمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم

قد تناول المشرع هذه الحالة ضمن موجبات الحل في المادة 46 فقرة 4 من قانون 11- 10 (4) ونفس الحالة منصوص عليها في المادة 34 من قانون 90 - 08 المعدل بالأمر 05 - 03 المؤرخ في 18 يوليو 2005 (5) ، إذ أنه طالما أضحى استمرار المجلس الشعبي البلدي يشكل مصدر ضرر على الإقليم ويعيق سير الهيئات الإدارية ومصالحها ويمس بمصالح السكان المحليين وسكينتهم هنا بات من الضروري حل المجلس ، والملاحظ أن المشرع اشترط ضرورة إثبات أن الإبقاء على المجلس من شأنه أن يؤدي إلى اختلالات في التسيير البلدي دون أن بين المكلف قانونا بإثبات هذه الوضعية(6) إضافة إلى غموض

(1) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص112.

(2) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص32 .

(3) عادل بوعمران ، المرجع السابق ، ص117.

(4) انظر للمادة 46 من قانون 11 - 10 .

(5) عمار بوضياف ، (شرح قانون البلدية)، المرجع السابق ، ص296.

(6) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص137.

الحالة الثانية المتعلقة بعدم قدرة المجلس على الحفاظ على مصالح وطمأنينة المواطنين⁽¹⁾ ، والتي تتعلق أساسا بعدم قيام المجلس بمهامه خاصة في السهر على المحافظة على النظام العام وبصفة عامة قد جاءت هذه المادة غامضة في مقوماتها ومبهمه في مرماها وكذا كيفية تطبيقها أو إثباتها كما استعمل المشرع عبارات غامضة فتحت مجال أوسع أمام السلطات المركزية للتوسع في تفسير هذه الحالة وفقا لسلطة التقديرية التي منحها لها القانون⁽²⁾ .

الفرع الرابع : عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 من قانون البلدية

هذه الحالة المذكورة في المادة 46 من قانون البلدية 11 – 10 فقرة 5 وقد قررت هذه الحالة سابقا بموجب المادة 34 من قانون 90 – 08⁽³⁾ ، و تعتبر هذه الحالة حالة منطقية لأن نقص عدد الأعضاء يخل بمبدأ التسيير الجماعي للمجلس فإن ثبت المانع رغم اللجوء إلى أحكام الاستخلاف والتي تقضي وفقا لنص المادة 41 من قانون البلدية على أنه في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع لأحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة⁽⁴⁾ .

ولتحقق هذه الحالة يقوم الوالي بإعداد تقرير يحيله إلى وزير الداخلية الذي يقوم بإعداد تقرير يحيله على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل⁽⁵⁾ .

إن حل المجلس البلدي في هذه الحالة له مبررات ، على اعتبار أنه من غير المعقول أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه⁽⁶⁾ ، كما فقد

(1) وحيد عبد العالي ، المرجع السابق ، ص107.

(2) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص38.

(3) عمار بوضياف ، (شرح قانون البلدية) ، المرجع السابق ، ص296.

(4) خديجة لعريبي ، المرجع السابق ، ص162.

(5) عمار بوضياف ، (شرح قانون البلدية) ، المرجع السابق ، ص296.

(6) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص30.

الأداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه (1) .

الفرع الخامس : حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس

نص المشرع الجزائري في المادة 64 على أنه : " يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال خمسة عشر يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات"(2) إلا أنه إذا ما استجدت ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي البلدي تقوم السلطة الوصية بحل المجلس المنتخب قبل أدائه لمهامه(3) .

وقد نص المشرع على هذه الحالة في المادة 46 من قانون البلدية 11 - 10 والملاحظ أن المشرع قد ذكر هذه الحالة بشكل يطغى عليه الإطلاق والعمومية(4) ، فقد استعمل المشرع الجزائري مصطلح الظروف الاستثنائية دون أن يبين بدقة المقصود بالظرف الاستثنائي ، خاصة أنه من المصطلحات الواسعة والفضفاضة التي تحتل أكثر من تأويل(5) ، وبذلك فالمشرع أورد هذه الحالة دون ضبط أو تحديد لها(6) ، وكان من الأجدر به وهو بصدد تعداد وحصر حالات حل المجلس الشعبي البلدي باعتبارها اخطر أشكال الرقابة الوصائية أن تخضع كأصل عام لنص يوضحها ويرسم حدودها وبذلك فهذه الحالة تعتبر من الأسباب التي تشكل قيودا فضفاضة للحل مما يجعلها محل تقدير السلطة الوصائية(7) .

(1) عادل بوعمران ، المرجع السابق ، ص117.

(2) انظر للمادة 46 من قانون 11 - 10 السابق ذكره .

(3) خديجة لعريبي ، المرجع السابق ، ص166.

(4) عمار بوضياف ،(شرح قانون البلدية) ، المرجع السابق ، ص296.

(5) وحيد عبد العالي ، المرجع السابق ، ص109.

(6) عمار بوضياف ، (شرح قانون البلدية) ، المرجع السابق ، ص297.

(7) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص104.

المطلب الثالث : الحالات المتعلقة بتغيير التقسيم الإداري و حدوث ظروف غير عادية

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بالشخصية المعنوية والاستقلالية في التصرف إلا انه أحيانا قد تفرض بعض الظروف التي تمر بها البلاد حل بعض المجالس البلدية وجوبا مثال ذلك التقسيم الإداري ومرور الدولة بظروف غير عادية تؤثر على كافة مؤسسات الدولة .

الفرع الأول : في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

نص المشرع على هذه الحالة في المادة 46 من قانون 11 – 10 فقرة 7 .

ونفس الحالة منصوص عليها في المادة 34 من قانون رقم 90 – 08 المتعلق بالبلدية ، فالمشرع قد يزيد من عدد البلديات أو ينقص منها ، فهنا تحل المجالس الشعبية البلدية التي كانت قائمة قبل الضم والتجزئة وتنتخب محلها مجالس جديدة تدير شؤون البلدية الجديدة⁽¹⁾.

قد نص المشرع الجزائري ضمن نص المادة 9 من القانون رقم 11 – 10 المتعلق بالبلدية على أنه يتم ضم جزء من إقليم البلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية بناء على مرسوم رئاسي ، كما تنص المادة 10 من نفس القانون على أنه يتم ضم بلدية أو أكثر أو جزء من البلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى تحول جميع التزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها ، فبمجرد ضم بلديتين أو أكثر تفقد كل بلدية من هذه البلديات صفة الشخصية المعنوية لتحل محلها الشخصية المعنوية للبلدية الجديدة ومن المنطق أنه في حالة التجزئة تزول الشخصية الاعتبارية للبلدية الخاضعة لعملية التجزئة لتحل محلها شخصيات البلديات الجديدة⁽²⁾ .

(1) خديجة لعريبي ، المرجع السابق ، ص166.

(2) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص148.

وقد أحسن المشرع في إدراج هذه الحالة ضمن حالات حل المجلس الشعبي البلدي لأنه من الأمر الطبيعي ازدياد أو نقصان عدد البلديات فعددها غير ثابت وغير مستقر⁽¹⁾.

ففي حالة ضم بلديتين أو أكثر لا بد من حل المجالس البلدية لهذه البلديات لأنه لا يمكن أن تسير البلدية الناتجة عن الضم بمجلس شعبي بلدي لإحدى هذه البلديات ، وأن تسير هذه البلدية بأكثر من مجلس في آن واحد ، أما في حالة التجزئة يحل المجلس الشعبي البلدي للبلدية المجزئة ليحل محلها مجالس شعبية بلدية لكل بلدية منبثقة عن الأصلية لأنه لا يمكن أن تدار عدة بلديات بمجلس شعبي بلدي واحد⁽²⁾.

الفرع الثاني : حل المجلس الشعبي البلدي في الظروف غير العادية

لقد اعتنى قانون البلدية 11 - 10 بحالات حل المجلس الشعبي البلدي في مادته 46 منه حيث حددت بثمانية حالات على سبيل الحصر ، فلا يمكن القيام بحل المجلس الشعبي البلدي خارج الحالات المذكورة فيه ، بينما لم ينظم القانون سالف الذكر حالات حل المجلس الشعبي البلدي في الأوضاع الغير عادية .

قد ترك المشرع تنظيم حل المجالس الشعبية البلدية في الأوضاع غير العادية للتنظيم (مرسوم حالة الحصار⁽³⁾ ، مرسوم حالة الطوارئ⁽⁴⁾)، وبذلك يكون المشرع قد طبق قواعد استثنائية ، أهم ما تتميز به هو توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية للخروج على النصوص التشريعية العادية بغية الحفاظ على النظام العام وسلامة الدولة⁽⁵⁾.

(1) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص39.

(2) فريدة مزياني ، المرجع السابق ، ص270.

(3) المرسوم الرئاسي رقم 91 - 196 المؤرخ في 4 جوان 1991 والمتضمن تقرير حالة الحصار ، الجريدة الرسمية عدد 28 لسنة 1991.

(4) المرسوم الرئاسي 92 - 44 المؤرخ في 1992/02/09 المتضمن تقرير حالة الطوارئ ، جريدة رسمية عدد 10 سنة 1992 ، وتم تعديلها بموجب المرسوم التشريعي رقم 93 - 02 المؤرخ في 1993/02/06 ، الجريدة الرسمية عدد 8 المؤرخة 1993/02/07 .

(5) سامية رايس، المرجع السابق ، ص155.

ولتطرق لحالات حل المجلس الشعبي البلدي لا بد من التعرض للأوضاع غير العادية التي مرت بها الجزائر بعد صدور دستور 1989 لارتباط تلك الأوضاع بحالات الحل ، فلقد كان للتعديل الدستوري الذي عرفته الجزائر سنة 1989 اثر في إحداث العديد من المستجدات أبرزها تبني التعددية الحزبية والتخلي على نظام الحزب الواحد⁽¹⁾ ، الذي أسفر عن ظهور العديد من التيارات السياسية منها على سبيل المثال : الجبهة الإسلامية للإنقاذ ، التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية وجبهة القوى الاشتراكية⁽²⁾ ، التي شاركت في الانتخابات المحلية التي أقيمت في 12 جوان 1990 حيث كانت نتيجتها فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية المقاعد في المجالس المحلية و يليه حزب جبهة التحرير الوطني ثم حزب التجمع من اجل الثقافة والديمقراطية إضافة إلى أحزاب أخرى و مترشحين أحرار⁽³⁾.

وبعد إلغاء نتائج هذه الانتخابات عرفت الساحة السياسية العديد من المظاهرات اتبعت بتجمعات و اعتصامات في الساحات والميادين العمومية ما لبثت أن تحولت إلى عصيان مدني ، هذا ما دفع بالرئيس الشاذلي بن جديد إلى حل المجلس الشعبي الوطني ثم تقديمه استقالته وذلك قبل خمسة أيام من الدور الثاني للتشريعية المزمع إجراؤها ، هذا ما ترتب عليه إدخال البلاد في حالة فراغ دستوري لم يسبق لها وأن حدثت لاقتزان حل البرلمان بشغور منصب رئاسة الجمهورية⁽⁴⁾ ، باعتبار أن دستور 1989 كان ينص في مادته 84 على أنه في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني هذه المهام⁽⁵⁾.

وعقب استقالة رئيس الجمهورية التي اقترنت بحل المجلس الشعبي الوطني اجتمع مجلس الحكومة برئاسة السيد أحمد غزالي لإطلاعه على موقف المجلس الدستوري بعد هذه

(1) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص45.

(2) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص155.

(3) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص45 .

(4) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص156.

(5) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص49.

الاستقالة المقترنة بحل المجلس الشعبي الوطني وقرر المجلس الأعلى للأمن إصدار بيان ، يتضمن هذا الأخير إنشاء مجلس أعلى للدولة برئاسة محمد بوضياف وعضوية كل من خالد نزار ، علي كافي ، تيجاني هوام ، وعلي هارون ، ومارس هذا المجلس الاختصاصات المحددة في الإعلان المؤرخ في 14/01/1992 بناء عليه فإن الأساس القانوني لممارسة سلطة الحل في ظل الظروف غير العادية هو المرسوم رقم 91 - 196 المتعلق بإعلان حالة الحصار بموجب المادة 10 منه التي نصت على أنه إذا حصل في مجال النظام العام أو في سير المرافق العمومية إفشال لعمل السلطات العمومية القانوني أو معارضة صريحة من مجالس محلية أو تنفيذية بلدية منتخبة تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لتوقيفها أو حلها ، لتقوم بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعينة من بين الموظفين حتى إلغاء ذلك بتوقيفها أو شغل مناصبها عن طريق الانتخاب في الوقت المناسب⁽¹⁾ ، كما نصت المادة 8 من نفس المرسوم الرئاسي رقم 92 - 44 على أنه : " عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها " .

في هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعينة إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب " (2) .

وبإجراء مقارنة بسيطة بين الكيفية التي تناولها المشرع لحل المجالس الشعبية البلدية في ظل الظروف العادية وغير العادية ، نلاحظ أن المشرع قام بتنظيم الحل في الظروف العادية بدقة ويظهر ذلك من خلال حصر أسباب الحل ، في حين أنه في ظل الظروف غير العادية أعطى سلطة تقديرية للجهات الوصية من خلال الصياغة القانونية للنصوص السابقة

(1) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص156.

(2) انظر للمادة 8 من المرسوم الرئاسي 92 - 44 السابق ذكره .

التي تتميز بأنها فضفاضة يصعب معها تكييف أسباب و موجبات الحل .
كما أن تنظيم مسألة الحل في ظل الظروف غير العادية بموجب نص تنظيمي لا يحقق حياد الهيئة المكلفة بممارسة هذه السلطة ونزاهتها ، على اعتبار أن نفس الجهة الوصية هي من تضع النص المنظم لأحكام الحل هي من تخضع لنفس النص الذي يقيدها كأصل عام في تقدير حالات الحل⁽¹⁾ .

وقد ارجع العديد من الأساتذة أن سبب الحل في ظل الظروف غير العادية خاصة مع اتساع النص القانوني المنظم لسلطة الحل إلى أن سبب حل المجالس البلدية في الجزائر خلال الظروف غير العادية يعود إلى رغبة الحكومة في تحجيم العنف المشتعل منذ مدة وارجع ذلك إلى أن البلديات والجمعيات الخيرية كانت تقوم بتمويل الجماعات المسلحة حيث كانت تستخدم كغطاء لجمع هذه الأموال وهذا حسب ما أقرت به مصادر رسمية لذلك كان الحل ضرب لتحركات الجماعات المسلحة .

بالإضافة إلى فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الانتخابات المحلية في انتخابات جوان 1992 وذلك بأغلبية المقاعد ، ثم توقيف المسار الانتخابي كما سبق بيانه ، وما تلاه من أعمال عنف وشغب مما أدى إلى حل هذا الحزب في مارس 1992 ، وهذا ما تلتته إصدار مجموعة من المراسيم التي تضمنت حل المجالس الشعبية البلدية⁽²⁾ و الولائية التابعة لهذا الحزب على غرار كافة المجالس التي أبدت معارضتها للحكومة⁽³⁾

(1) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص158.

(2) من أمثلة ذلك :

- المرسوم التنفيذي 92 – 278 المؤرخ في 6 جويلية 1992 والمتضمن حل بعض المجالس المحلية ، الجريدة الرسمية عدد 53 لسنة 1992 ، ص1456.
- المرسوم التنفيذي 92 – 136 المؤرخ في 30 نوفمبر 1992 والمتضمن حل المجالس الشعبية البلدية ، الجريدة الرسمية عدد 85 ، ص2165.
- المرسوم التنفيذي 93 – 106 المؤرخ في 5 ماي 1993 والمتضمن حل بعض المجالس المنتخبة البلدية ، الجريدة الرسمية عدد 30 لسنة 1993 ، ص5.
- المرسوم التنفيذي 93 – 128 المؤرخ في 29 ماي 1993 والمتضمن حل مجالس شعبية بلدية ، الجريدة الرسمية عدد 36 لسنة 1993 ، ص4.

(3) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص56.

خلاصة الفصل الأول

لقد تضمن هذا الفصل تحديد الإطار المفاهيمي لحل المجلس الشعبي البلدي حيث تطرقنا لمفهوم الحل لغة ، اصطلاحا ، فقها ، تشريعا و قضاءا فالحل لغة يعنى به الفك والحل أما اصطلاحا فللحل معنيان احدهما خاص ليس محور هذه الدراسة والآخر عام وهو الذي نقصده في بحثنا ، إذ يقصد به الإعدام القانوني للمجلس الشعبي البلدي لإنهاء عهده قبل نهايتها الطبيعية وتجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين .

أما بالنسبة للتعريف التشريعي والقضائي فلم نتوصل لتعريف محدد على اعتبار أن التشريع الجزائري لم يحدد تعريف الحل كذلك بالنسبة للقضاء لعدم وجود أي طعون تتعلق بقرار الحل ، كما تم التمييز بين الحل والمصطلحات المشابهة له على غرار الإيقاف والإجازة ، كما تطرقنا إلى خصائص الحل التي يمكن تحديد البعض منها انطلاقا من التعريف المقترح للحل والمتمثلة في :

- حل المجلس الشعبي البلدي أهم مظاهر الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي .
- حل المجلس الشعبي البلدي رقابة إلزامية .
- حل المجلس الشعبي البلدي عقوبة جماعية .
- حل المجلس الشعبي البلدي رقابة استثنائية .

ثم تناولنا دراسة لتطور فكرة حل المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري في ظل القانون 67 – 24 المعدل والمتمم بالقانون رقم 09 – 81 المتضمن قانون البلدية الذي يعتبر أول قانون للبلدية ، أين اخذ بالحل كأحد كظاهر الوصاية على المجلس الشعبي البلدي، ثم بموجب قانون رقم 90 – 08 المعدل والمتمم بموجب الأول رقم 05 – 03 ، إلى غاية صدور القانون 11 – 10 الذي حصر وحدد حالات الحل بدقة على خلاف القانونين السابقين ، وعلى اعتبار أن الحل اخطر مظاهر الرقابة الوصائية كان لزاما على المشرع تحديد موجبات حله بدقة حتى لا يفتح المجال أمام الجهات الوصية لإعمال سلطتها

التقديرية ، لكن الملاحظ بالرغم من حصر المشرع لحالات الحل إلا أنه لم يوضحها بدقة فبعض الحالات يطغى عليها الغموض وعدم الدقة كحالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي حيث لم يبين شكلها ولا الجهة التي تقدم أمامها وإمكانية الرجوع فيها، كذلك لم يوضح المشرع مصطلح الظروف الاستثنائية باعتبار أنه مصطلح فضفاض ومطاط حتى القضاء لم يحدد له تعريف ، زيادة على ذلك عدم نص المشرع على حالات الحل في الظروف غير العادية ضمن القانون 11 - 10 إلى جانب حالات الحل العادية ، واكتفى بالنصين التنظيميين وهما مرسومي حالة الحصار والطوارئ .

إن حل المجلس الشعبي البلدي يتم وفق إجراءات قانونية حددها قانون البلدية ، كما يترتب على هذا الإجراء العديد من الآثار مما يطرح عدة إشكالات فيما يخص الهيئة المكلفة بالحل، الأداة ، الإجراءات والآثار ؟

هذا ما سيتم التطرق له في الفصل الثاني .

الفصل الثاني : الجهة الممارسة لآلية الحل ،

الإجراءات والآثار

المبحث الأول : السلطة المختصة بحل المجلس الشعبي

البلدي في الظروف العادية و غير العادية .

المبحث الثاني : إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي في

ظل الظروف العادية و غير العادية

المبحث الثالث : آثار حل المجلس الشعبي البلدي في

الأوضاع العادية و غير العادية

على اعتبار أن الحل من اخطر مظاهر الوصاية الإدارية الممارسة على المجلس الشعبي البلدي كونه يفضي إلى حل هذا الأخير وتجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين .

قد اسند المشرع هذا الاختصاص لجهة محددة وهي الجهة المختصة بإصدار قرار الحل ، لكي لا تعسف السلطة الوصية في إصدار هذا القرار ، كما أحاط إجراء الحل بجملة من الضوابط والقيود التي تحول دون إساءة استعماله ، هذا ما سنتطرق له بالتفصيل ضمن هذا الفصل محاولين بذلك الإجابة على التساؤلات التالية :

ما هي السلطة المختصة بإجراء الحل وما الإجراءات المتبعة في ذلك والآثار الناجمة عن هذا الإجراء ؟

تبعاً لذلك سيتم التفصيل فيه كالتالي :

المبحث الأول : السلطة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي في الظروف العادية و غير العادية .

المبحث الثاني : إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية و غير العادية .

المبحث الثالث : آثار حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الأوضاع العادية و غير العادية .

المبحث الأول : السلطة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي في الظروف العادية و غير العادية

لتبيان الجهة المكلفة بالحل سواء في الظروف العادية أو غير العادية وجب الإشارة إلى أن الوصاية الإدارية تمارس ما بين شخصين معنويين مختلفين ، وهي من أهم نقاط الاختلاف ما بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية التي تمارس داخل نفس الشخص المعنوي⁽¹⁾ .

المطلب الأول : السلطة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي في الظروف العادية

نص المشرع الجزائري ضمن المادة 47 من قانون البلدية على أنه يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ، وهذا على خلاف القانون السابق حيث نص في المادة 35 منه أنه لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ، وبذلك فالقانون القديم قد نص على أن الحل يتم بموجب مرسوم يتخذ بمجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية ومجلس الوزراء ، الذي يعتبر هيئة دستورية يترأسها رئيس الجمهورية ويتشكل من مجموع وزراء يتألف منهم الطاقم الحكومي ، له العديد من الاختصاصات ذات الأهمية البالغة كتحديد السياسة العامة للحكومة ، مناقشة المواضيع الأساسية والهامة والجماعية بقيادة رئيس الجمهورية إضافة لدراسة مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي أو التنفيذي ، لذلك جعل المشرع من اختصاصاته أهم وأخطر القرارات التي تمس باستقلالية الوحدات المحلية ، ومنها المجلس الشعبي البلدي الذي يتخذ في حقه قرار الحل⁽²⁾ .

(1) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص64.

(2) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص172.

وما تجدر الإشارة إليه أن النص القديم لم يحدد طبيعة المرسوم الصادر عن مجلس الوزراء المتضمن قرار الحل⁽¹⁾ ، بالرغم من أن دستور 1989 ميز بين نوعين من المراسيم ، مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية ومرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة⁽²⁾ ، ولعل مرد ذلك إلى النقل الحرفي للمادة المماثلة في قانون البلدية السابق الملغى الصادر في سنة 1967 ، لكن بما أن مجلس الوزراء يترأسه رئيس الجمهورية ، يعني أن المرسوم الصادر عنه مرسوم رئاسي⁽³⁾ .

وما يؤكد صحة طرحنا هو تلك المراسيم الصادرة بعد صدور هذا القانون ، التي تم بموجبها حل المجالس الشعبية البلدية والتي جاءت في شكل مرسوم رئاسي بدل أن تأخذ الطبيعة التنفيذية كسابقاتها وهو ما يفسر عودة السلطة التنفيذية إلى العمل بالبعد الحقيقي للنص⁽⁴⁾ .

وبالرجوع إلى التشريع الجديد لقانون البلدية نلاحظ أن المشرع قد تفادى النقد السابق حيث نص ضمن المواد السابق ذكرها أن حل المجلس الشعبي البلدي يتم وفق مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية ، غير أنه لم ينص على ضرورة اتخاذ مرسوم الحل على مستوى مجلس الوزراء كما نص القانون السابق ، كما لم يشترط تعليل قرار الحل ، وكان الأجدر بالمشرع الإبقاء على اتخاذ مرسوم الحل في مجلس الوزراء ، هذا ما يضيف على رأي رئيس الجمهورية بخصوص قرار الحل جملة من الآراء قبل اتخاذه القرار المناسب .

وقد أناط المشرع مهمة حل المجلس الشعبي البلدي لرئيس الجمهورية على اعتبار أنه يحتل مكانة خاصة في النظام السياسي كونه العامل السياسي الأول ، و يحظى بهذه المكانة من طريقة اختياره و السلطات الواسعة المخولة له بموجب الدستور ، على اعتبار أن طريقة

(1) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص68.

(2) المادة 94 من دستور 1989 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب عام 1409 ، الموافق لـ 1989/02/22 المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية عدد 09 سنة 1989 .

(3) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص68.

(4) عادل بوعمران ، المرجع السابق ، ص120.

اختياره تتم عن طريق الانتخاب ، مما يدعم مركزه في مواجهة المؤسسات الأخرى⁽¹⁾ ، وبذلك يختلف مركز رئيس الجمهورية في الجزائر عن الأنظمة الملكية ، كونه يتولى الحكم لفترة معينة وهو يخضع لإرادة الشعب الذي اختاره، أين وفر الدستور آلية تسمح للشعب باختيار رئيسه⁽²⁾ وهي الانتخاب العام المباشر والسري⁽³⁾ وبالتالي فالإرادة التي اختارت الرئيس هي نفسها التي اختارت المجالس البلدية ، ويرى البعض أن حل المجلس الشعبي البلدي من طرف رئيس الجمهورية ممثلاً للسلطة التنفيذية ، يعد مساساً بالسلطة الشعبية من جهة وقاعدة التمثيل الشعبي من جهة أخرى وبذلك تمس بقاعدة توازي الأشكال⁽⁴⁾ ، التي يقصد بها أن إلغاء أو تعديل قرار إداري يكون بقرار إداري آخر صادر عن ذات السلطة التي أصدرت القرار الأول وبتباعد ذات الأشكال والإجراءات التي أتبعته عند إصداره⁽⁵⁾ .

وبتبع قاعدة توازي الأشكال فعلى الشعب باعتباره هو من اختار المجلس الشعبي البلدي وانتخبه لمدة معينة أن يقوم هو بحله ، فلا ينبغي أن تتم عملية حل المجلس الشعبي البلدي إلا من طرف سكان الإقليم وذلك عن طريق تنظيم استفتاء يتم فيه اخذ رأي الشعب ومشورته في حل المجلس الشعبي البلدي من عدمه ، ويعتبر الاستفتاء صورة من صور تنمية الوعي السياسي لدى العامة من أجل تمكينهم من أداء دورهم في الحياة السياسية⁽⁶⁾ ، وبالتالي يكون مصير المجلس الشعبي البلدي متوقف على الإرادة الشعبية التي اختارته⁽⁷⁾ .

(1) سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، سنة 1984 ، ص91.

(2) منيرة بلورغي ، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي ، مذكرة ماجستير ، جامعة بسكرة ، سنة 2013-2014 ، ص16.

(3) المادة 85 من قانون 16 - 01 المتضمن التعديل الدستوري ، المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 2016/03/06 ، الجريدة الرسمية عدد14، المؤرخة في 2016/03/07 .

(4) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص69.

(5) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص175.

(6) سامية لعايب ، الحدود الدستورية لرقابة الرأي العام ودوره في إرساء الديمقراطية ، مجلة المجلس الدستوري ، عدد6، سنة 2016 ، ص31 .

(7) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص175.

و بذلك يمارس الشعب سيادته وهذا ما نص عليه الدستور بأن الشعب يمارس سيادته عن طريق الاستفتاء⁽¹⁾ ، لكن لا يمكن في هذا المجال إعمال قاعدة توازي الأشكال ، بمعنى لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي من طرف الشعب ، وتعتبر السلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية الأنسب لحل المجلس الشعبي البلدي ، وذلك للأسباب التالية :

- إن القاعدة سالفة الذكر لا يمكن الأخذ بها في حالة وجود نص صريح يبين كيفية إنهاء قرار أو قاعدة ، فالأولى هنا الأخذ بالنص القانوني المحدد للإجراءات المتبعة والجهة المكلفة بالحل ، وبذلك فحل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية منظم بنص صريح ، ويعد حلها اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية يمارسه في إطار القانون .
- حتى لو قمنا بمنح آلية الحل للشعب تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال ، فالأمر يصعب ويستحيل تطبيقه في بعض حالات الحل فإذا عبر جميع أعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن مهامهم على مستوى المجلس فلا يمكن إجبارهم على ذلك ، طالما أن ترشحهم كان بكامل إرادتهم ، حتى لو تم الاحتكام للشعب في هذه المسألة ، وهو ما يتماشى أيضا مع حالة انخفاض عدد الأعضاء إلى اقل من الأغلبية المطلقة ، حتى مع تطبيق أحكام الاستخلاف ، فهي حالة واقعية تلزم الجهات الوصية بحل المجلس لضمان استمرارية تسيير الشؤون المحلية وعدم عرقلتها ودون الاحتكام للشعب .
- كما أن المواطن العادي وعلى الرغم من الوسائل القانونية التي مكنه المشرع بموجبها من متابعة طريقة التسيير على المستوى المحلي ، كحضور الجلسات و إمكانية المشاركة فيها إلا أنه لا يستطيع القيام بهذه المهمة بصفة دائمة ، على عكس ممثل السلطة المركزية على مستوى الأقاليم الذي يزود الجهات الوصية بتقارير دورية على طريقة عمل المجالس البلدية ، التي قد تشكل أساسا لإمكانية حل هذه المجالس ، إذا توافرت أحد الحالات المنصوص عليها قانونا ضمن التشريعات المحلية .

(1) انظر المادة 08 من القانون 16 - 01 المتضمن التعديل الدستوري ، سابق الذكر.

• باعتبار أن الاستفتاء هو عملية انتخابية بموجبها يعبر الشعب عن رغبته في اللجوء إلى خيار حل المجلس الشعبي البلدي من عدمه ، تحتاج هذه العملية إلى تحضير مسبق منذ المرحلة التي تسبق عملية التصويت وحتى إعلان النتائج ، وهذا ما من شأنه أن يستغرق مدة زمنية طويلة وأن يستنزف أموال عامة فإذا سلمنا باللجوء إلى الاستفتاء بصدد حل كل مجلس عرف الانسداد ، سنصل إلى نتيجة مفادها تخصيص غلاف مالي سنويا لإقرار حالات الحل وهذا ما لا يمكن تطبيقه من الناحية الواقعية ، وبناء على ذلك فإن مهمة حل المجلس الشعبي البلدي في الأوضاع العادية من مهام رئيس الجمهورية يمارسها بناء على مرسوم رئاسي ، وهو أمر حتمي طالما أنه خلال ممارسته لهذه السلطة يخضع لمجموعة من الضوابط حددها المشرع بموجب نصوص قانونية ، كونه يعد الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية التي تهم الأمة و اتخاذ القرارات المناسبة والمعتمدة على الجماعية⁽¹⁾

المطلب الثاني : السلطة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي في الأوضاع غير العادية

قد خول المرسوم الرئاسي رقم 91 – 196 المتضمن تقرير حالة الحصار⁽²⁾ ، وكذا المرسوم الرئاسي رقم 92 – 44 المتضمن حالة الطوارئ⁽³⁾ لرئيس الحكومة صلاحية حل

(1) سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، ط2 ، الجزائر 1993 ، ص242.
 (2) المرسوم الرئاسي 91 – 196 المتضمن حالة الحصار ، وقد تم رفع حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91 – 336 المؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1412 الموافق لـ 1991/09/22 الجريدة الرسمية عدد 44 ، المؤرخة في 1991/09/25 .

(3) المرسوم الرئاسي 92 – 44 المتضمن حالة الطوارئ ، السابق ذكره ، وقد تم رفعها بموجب الأمر 11 – 01 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق لـ 2011/02/23 ، الجريدة الرسمية عدد 12 لسنة 2011 والذي صدر بموجب المرسوم التشريعي رقم 93 – 02 المؤرخ في 14 شعبان 1413 الموافق لـ 1993/02/06 ، جريدة رسمية عدد 8 مؤرخة في 1993/02/07 .

المجالس المحلية ، حيث نصت المادة 10 من المرسوم المتعلق بحالة الحصار " ... تعلنها المجالس المحلية تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لتوقيفها أو حلها " كما نصت المادة 08 من المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ : عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاقبة ومثبتة أو معارضة ، تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية ، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها .

وبذلك يكون المشرع قد اسند مهمة حل المجالس المحلية التي تعلن معارضة صريحة للعمل الشرعي خلافا للحالات العادية لرئيس الحكومة في ذلك الوقت ، باعتبار أن رئيس الحكومة هو الرئيس الإداري الأعلى لجهاز الحكومة وهو المسؤول الأول عن تنفيذ سياستها ، والملاحظ خلال تلك الفترة أنه تم إصدار عدد كبير من قرارات الحل للمجالس الشعبية البلدية ، وعلى الرغم من أن القوانين السابقة لا تلزم رئيس الحكومة بإجراءات شكلية لإصدار مرسوم الحل ، إلا أنه تم اتخاذ قرارات الحل على مستوى مجلس الحكومة وما ميزها أنها خالية من الإشارة إلى أسباب الحل⁽¹⁾ .

(1) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص183، 184.

المبحث الثاني : إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية وغير العادية

باعتبار أن قرار الحل من أخطر وأهم مظاهر الوصاية الإدارية قد قام المشرع باتخاذ جملة من الإجراءات لضبطه فلا يكفي أن يصدر قرار الحل من الجهة المختصة فقط بل يجب أن يصدر قرار الحل قرارا صحيحا من حيث الشكل والإجراءات التي نص عليها القانون⁽¹⁾ .

ويقصد بالإجراءات تلك العمليات المختلفة التي يمر بها القرار الإداري منذ التحضير له إلى غاية صدوره ، أما الشكل فهو ذلك الإطار نفسه الذي يصدر فيه عند صياغته النهائية⁽²⁾ ، وتظهر أهمية الإجراءات في أن المشرع حين يفرضها فهي عادة ما تكون للمصلحة العامة.

المطلب الأول : إجراءات الحل في ظل الظروف العادية

إن إتباع إجراءات معينة لإصدار قرار الحل ليس من العمل الروتيني أو مجرد قواعد لا قيمة لها إلا أن إتباعها من شأنه أن يمنع الجهات الوصية من التسرع وتهديد مصلحة الأفراد وحملها على التروي⁽³⁾ ، وبذلك سنتعرف على إجراءات الحل في ظل الظروف العادية .

الفرع الأول : إجراءات الحل

بالرجوع لقانون البلدية رقم 11 – 10 قد نص ضمن المادة 47 منه على أن : " يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية"⁽⁴⁾ .

(1) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص73.

(2) عمار بوضياف ، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية ، جسور للنشر والتوزيع ، ط1 ، سنة 2007 ، ص136، 137.

(3) المرجع نفسه ، ص137.

(4) أنظر المادة 47 من قانون 11 – 10 السابق ذكره .

وبذلك حفاظا على التمثيل والاختيار الشعبي أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات تجسدت أساسا في :

- تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية كهيئة وصية لرئيس الجمهورية (1) .
- صدور مرسوم رئاسي يتضمن قرار الحل(2) .

من خلال تنظيم المشرع لإجراءات حل المجلس الشعبي البلدي في القانون 11 – 10 ومقارنته مع القوانين السابقة يمكن تسجيل الملاحظات التالية :

- على غرار القانونين السابقين للبلدية جعل المشرع تقرير الوزير المكلف بالداخلية إجراء أساسي يستند إليه قرار الحل باعتباره المكلف الأول بنقل وضعية المجالس البلدية على المستوى الوطني بناء على قرار الولاية .
- بيّن المشرع في هذا القانون طبيعة المرسوم الذي يعتبر أداة الحل بدقة ، وهو مرسوم رئاسي يصدر من طرف رئيس الجمهورية(3) ضمن اختصاصاته القانونية(4) .
- على اعتبار أن التسبب أهم شكليات القرار الإداري ، فإن المشرع ضمن هذا القانون لم يشر إلى ضرورة تعليل قرار الحل باعتباره أن قرار الحل قرار بالغ الأهمية لمساسه باستقلالية المجالس البلدية التي تم اختيارها من طرف الشعب ، لذلك كان الجدير من المشرع الجزائري أن ينص على ضرورة صدور قرار الحل معللا حتى يكون ضمانته في مواجهة الجهات الوصية المصدرة للحل(5) .

ويمكن تفسير اتجاه المشرع لذلك ، بما أنه قد قام بحصر حالات الحل فليس من الضروري إعادة النص عليها ضمن مرسوم الحل كما أن المطلع على هذه القرارات يلاحظ أن نطاق

(1) محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص108.

(2) أنظر للمادة 47 من القانون 11 – 10 السابق ذكره .

(3) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص222.

(4) انظر المادة 91 من قانون 16 – 01 المتضمن التعديل الدستوري ، سابق الذكر.

(5) خديجة لعربي ، المرجع السابق ، ص190.

التعليل محدود لدرجة أنه تبرز فيه نية التخلي عن هذه الضمانة في ظل التشريعات المحلية⁽¹⁾ .

زيادة على ذلك إن المشرع الجزائري لم ينص على ضرورة نشر قرارات الحل ضمن الجريدة الرسمية ، على الرغم من أن النشر قرينة العلم بقرارات الحل من قبل الجميع ، خاصة الناخبين الذين اختاروا المجلس المنحل ، فالنشر سيوضح الأسباب التي تم على أساسها حل المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾ .

الفرع الثاني : قابلية مرسوم الحل للطعن القضائي (ظروف عادية)

إن عدم وجود طعن قضائي ضد مراسيم حل المجلس الشعبي البلدي يدفعنا لنتذكر مسألة أعمال السيادة التي هي عبارة عن أعمال وقرارات صادرة عن السلطة التنفيذية لا تختلف في طبيعتها عن القرارات الأخرى لكنها لا تخضع لرقابة القضاء .

بالرغم من عدم وجود أي أساس دستوري أو قانوني لأعمال السيادة في الجزائر فإنه بالنظر للاجتهادات القضائية نجد أن القضاء الجزائري من خلال الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا قد تبنى نظرية أعمال السيادة وذلك في القضية التي رفعها (ي.ب) ضد وزير المالية حيث تضمن قرارها ما يلي : " ... متى ثبت أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل خارج الأجل هما قراران سياسيان يكتسيان طابع أعمال الحكومة .

فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتها أو مباشرة رقابة على مدة التطبيق ... " فرغم إثبات الطاعن في القضية المعروضة على المجلس الأعلى وجوده خارج الوطن لأسباب صحية في الفترة التي حددتها وزارة المالية لإرجاع الورقة النقدية للبنوك وهذا أيام السبت والأحد والاثنين 10 و 11 و 12 أفريل 1982 ، ودخوله أرض الوطن ودخول أب الطاعن (المعني) أرض الوطن يوم 13 أفريل ، غير أن الغرفة الإدارية

(1) صفيان بوفراش ، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر ، رسالة دكتوراه ، جامعة تيزي وزو ، سنة 2015 ، ص 186 .

(2) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص 293 .

أجابت بما يلي : "حيث أن إصدار و تداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة ، حيث أن القرار المستوحى وبالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي من طرق الطعن ... " .

وعليه صرح المجلس الأعلى بعدم اختصاصه نوعيا بالنظر في القضية المعروضة عليه⁽¹⁾ .
كان على المشرع أن يخضع قرار الحل للطعن القضائي ضمانا لاستقلال البلدية والحد من تجاوزات السلطة الوصية عند ممارستها للحل فالسلطة القضائية لا يقل دورها أهمية عن دور السلطة التشريعية في حماية استقلالية الجماعات المحلية فهي تراقب مدى شرعية مراسيم الحل من خلال الطعون القضائية المقدمة ضدها⁽²⁾ .

وتبرز أهمية أن تكون قرارات الحل قابلة للطعن القضائي ، كون المشرع الجزائري لم ينص على وجوبية تعليل هذا القرار ، الذي يؤسس غالبا على مقتضيات المصلحة العامة بالإضافة إلى أن صدور القرار من طرف رئيس الجمهورية بناء على تقرير وزير الداخلية دون عرضه على مجلس الوزراء كما كان منصوص عليه سابقا ضمن القانون 90 – 08 يجعل من هذا القرار مفتقد إلى أهم الأسس التي تضي عليه المشروعية وهو التشاور على مستوى مجلس الوزراء ، على الرغم من أن اغلب قرارات الحل على مستوى النظام الجزائري خاصة بعد صدور التشريعات الأخيرة ، يفصل فيها والي الولاية قبل اللجوء للجهات الوصية⁽³⁾ .

(1) القرار الصادر عن المحكمة العليا رقم 36473 الصادر بتاريخ 1984/01/07 ، المجلة القضائية ، العدد 2 ، سنة 1995 ، ص134 .

(2) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص80.

(3) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص231.

المطلب الثاني : إجراءات الحل في الظروف غير العادية

على الرغم من أن المشرع حدد إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي في الأوضاع العادية ضمن القانون 11 – 10 إلا أنه اغفل ذكر إجراءات حله في ظل الظروف غير العادية وهذا ما سنتطرق له كالتالي :

الفرع الأول : إجراءات الحل

لمعرفة إجراءات الحل في ظل الظروف غير العادية وجب الرجوع إلى كل من المرسوم الرئاسي رقم 91 – 196 والمتضمن تقرير حالة الحصار بالتحديد المادة 10 منه والمرسوم الرئاسي رقم 92 – 44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ بالتحديد المادة 8 منه ، قد حددت حالات الحل في الأوضاع غير العادية إلا أنهما أغفلتا ذكر الإجراءات الواجب إتباعها عند حل المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾ .

مما يوضح أنه عندما نكون بصدد ظروف غير عادية يمكن التغاضي عن بعض الإجراءات الشكلية التي قد يستغرق إتباعها مدة زمنية طويلة في حين أن هذه الفترة الحساسة تستوجب سرعة ومرونة في اتخاذ القرارات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة⁽²⁾ ، وبالرغم من عدم وجود نص يقيد السلطة الوصية بإجراءات معينة عند إصدار قرار الحل ، إلا أنه بالاطلاع على مختلف مراسيم الحل⁽³⁾ ، يلاحظ أنه تم إتباع إجراءات لاستصدار قرارات الحل تم ذكرها كحیثیات ضمن تلك القرارات⁽⁴⁾ :

- إعداد وزير الداخلية تقرير يرفعه للحكومة وذلك بناء على تقرير يعده الوالي ويرفعه للوزير المكلف بالداخلية الذي بدوره يعد تقرير يبين فيه أسباب الحل ويرفعه لمجلس الحكومة لاستصدار مرسوم الحل .

(1) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص 81.

(2) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص 240.

(3) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص 31.

(4) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص 240.

- عرض مرسوم الحل على مجلس الحكومة وما يدل على ذلك تضمن مرسوم الحل عبارة " بعد الاستماع إلى الحكومة " أو " بعد استطلاع رأي الحكومة " (1) .

إن إجراءات الحل في ظل الظروف غير العادية تطرح الملاحظات الآتية :

- لم ينص المشرع على إلزامية التعليل أي تعليل قرارات الحل فمعظم القرارات جاءت بصيغة عامة لم تشر لمقتضيات الحل .
- كما أن المشرع لم يشر لضرورة نشر قرارات الحل على مستوى الجريدة الرسمية إلا أن المتصفح لهذه القرارات في هذه الفترة يلاحظ أنها تم نشرها لإضفاء الشفافية عليها.

الفرع الثاني : قابلية مرسوم الحل لطعن قضائي (الظروف غير العادية)

لم يشر المشرع إلى إمكانية إخضاع مرسوم الحل الصادر في ظل الظروف غير العادية للطعن القضائي.

بالرجوع للمرسومين السابقين اللذين حددا حالتى الحصار والطوارئ يلاحظ أن نصوصهم لم تشر إلى إمكانية الطعن القضائي ، لو أن دعوى الإلغاء لا تحتاج إلى نص يحركها ضد القرارات الإدارية ، وبما أن هذه الأعمال لا تتعلق بأعمال السيادة فيجوز الطعن فيها بالإلغاء(2).

بالرجوع لأحكام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا خلال فترة ما بين 9 فيفري 1992 وفترة 23 أكتوبر 1997 لا نجد أي طعون سجلت ضد مراسيم الحل خلال هذه الفترة(3) .

كان من الأفضل للمشرع أن ينص صراحة على الإجراءات الواجب إتباعها في ظل الظروف الغير عادية وعلى أحكام الحل وإمكانية الطعن في هذه القرارات(4) .

(1) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص82.

(2) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص241.

(3) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص83

(4) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص242.

المبحث الثالث : آثار حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الأوضاع العادية وغير العادية

ينجر عن حل المجلس الشعبي البلدي تجريد الأعضاء المكونين للمجلس المنحل من عضويتهم مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية وحرصا على استقرار الأوضاع في البلدية بعد الحل قد تطرق القانون والتنظيم إلى العديد من الآثار الناجمة عن ذلك ، وتختلف تلك الآثار في الظروف العادية عن غيرها في الظروف غير العادية .

المطلب الأول : آثار حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية

قد نصت المادة 48 من قانون البلدية على أنه في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال عشرة أيام التي تلي الحل متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء ، تسند لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد وقد أحال المشرع في كيفية تطبيق هذه المادة على التنظيم⁽¹⁾ .

وخلافا للقانون السابق قد تخلى المشرع عن الأخذ بنظام المجلس المؤقت و أوكل للمتصرف الذي يعينه الوالي بالإضافة إلى المساعدين مهمة تسيير شؤون البلدية⁽²⁾ .

وما يثير الملاحظات التالية :

- أن المشرع لم يقيد الوالي بضوابط معينة في اختياره للمتصرف وحتى للمساعدين ، كما أنه جعل أمر الاستعانة بالمساعدين أمر جوازي وهذا ما تدل عليه عبارة " عند الاقتضاء " ، وهذا ما يطرح إشكالا حول إمكانية تسيير شؤون البلدية بمتصرف فقط في حالة عدم رغبته الاستعانة بالمساعدين⁽³⁾ .

(1) أنظر المادة 48 من قانون رقم 11 - 10 السابق ذكره .

(2) أميرة بطوري ، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، جامعة تبسة ، 2013-2014 ، ص63.

(3) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص261.

- كما أن المشرع لم يوضح ضمن نص المادة 48 من قانون البلدية 11 - 10 ، هل يقصد بعبارة مساعدين هل هما اثنين أم يقصد بهما صيغة الجمع⁽¹⁾ .
- بالإضافة إلى ذلك أن المشرع قد أحالة تطبيق المادة 48 على التنظيم فقط طال انتظار هذا الأخير إلى غاية صدوره بتاريخ 21 مارس 2016 ليفصل في كيفية تسيير شؤون البلدية ويحدد كفاءات تجديد المجالس البلدية المنحلة⁽²⁾ .
- وقد نصت المادة 9 من المرسوم 16 - 104 السابق ذكره على أنه في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي بموجب قرار متصرف لتسيير شؤون البلدية وذلك في أجل 10 أيام من تاريخ الحل ، وبذلك يكون المشرع قد وضح عدد المساعدين الذي يقوم الوالي بتعيينهم لمساعدة المتصرف ، كما بين المشرع في هذا المرسوم الفئة التي يختار الوالي منهم المتصرف والمساعدين حيث شملت فئة الموظفين والأعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير شؤون البلدية⁽³⁾ .

حيث أن هذا الاختيار من شأنه أن يساهم في حسن سير المجالس المحلية للخبرة التي يحظى بها هؤلاء في تسيير الأمور المحلية⁽⁴⁾ .

كما نص المرسوم التنفيذي 16 - 104 على أن مهام المتصرف والمساعدين تنتهي بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد⁽⁵⁾ .

(1) صليحة ملياني ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، دراسة في ظل قانوني الولاية والبلدية الجديدين ، مذكرة ماجستير ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ، 2015 ، ص 202 ، 208.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 16 - 104 المؤرخ في 12 جمادى الثانية 1437 هـ الموافق لـ 21 مارس 2016 ، يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية المنحلة ، جريدة رسمية عدد 18 المؤرخة في 28 مارس 2016 ، ص 81.

(3) أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي 16 - 104 السابق ذكره .

أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 16 - 104 السابق ذكره .

(4) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص 261.

(5) أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 16 - 104 السابق ذكره .

وبذلك فمهام المتصرف الإداري والمساعدين مهام وقتية تنتهي بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد كأصل عام .

ولقد بين المشرع ضمن قانون البلدية الاختصاصات التي يمارسها المتصرف تحت سلطة الوالي والتي تتعلق بمهام المجلس والرئيس في آن واحد⁽¹⁾ .

كما نص المرسوم 16 - 104 السابق ذكره على الوضعية القانونية للمتصرف والمساعدين حيث تضع الهيئات المستخدمة هؤلاء الأعضاء في وضعية الانتداب أثناء فترة تأديتهم لمهامهم⁽²⁾ .

كما منح للمتصرف والمساعدين تعويضات حسب المقاييس الآتية .

للمتصرف التعويض الممنوح لرئيس المجلس الشعبي البلدي وللمساعدين التعويض الممنوح لنواب الرئيس م.ش.ب⁽³⁾ .

وفضلا عن تحديد النظام القانوني للهيئة الوقتية فقد نص قانون البلدية على أنه تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المنحل خلال 6 أشهر من تاريخ الحل⁽⁴⁾ ، هذا كأقصى حد ، على أن يستدعى ناخبو البلدية التي حل مجلسها بموجب مرسوم رئاسي من أجل تجديد مجلسهم قبل 40 يوم من إجراء الانتخابات⁽⁵⁾ .

كما لا يمكن إجراء هذه الانتخابات بأي حال من الأحوال خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية⁽⁶⁾ ، وقد منعت إجراء هذه الانتخابات إذا تم الحل في السنة الأخيرة أي الخامسة ،

(1) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص262.

(2) أنظر للمادة 14 من المرسوم التنفيذي 16 - 104 السابق ذكره .

(3) أنظر للمادة 13 من المرسوم التنفيذي 16 - 104 السابق ذكره .

(4) انظر للمادة 49 من قانون رقم 11 - 10 السابق ذكره .

(5) أنظر للمادة 8 من المرسوم التنفيذي 16 - 104 السابق ذكره .

(6) أنظر للمادة 49 من قانون 11 - 10 السابق ذكره .

وهدف المشرع من ذلك استقرار البلدية وعدم الانشغال بانتخابات مجلس سيبقى مدة سنة ، لذا توجب انتظار هذه المدة للدخول في التجديد العام للمجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾ .

وحسن فعل المشرع بتقييد الجهات الوصية بتنظيم انتخابات تجديد المجلس خلال ميعاد محدد⁽²⁾ .

في حالة الظروف الاستثنائية أو حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق إجراء الانتخابات يقدم الوالي اقتراحا معللا إلى الوزير المكلف بالداخلية بتأجيل الانتخابات إلى أجل يوافق تنظيمها⁽³⁾ .

بالرغم من أن المرسوم السابق ذكره قد فصل في العديد من النقاط الغامضة حول المتصرف والمساعدين الذين يتم تعيينهم بمجرد حل المجالس الشعبية البلدية ، إلا أنه لم ينص على العديد من الأمور خاصة تلك المتعلقة بطريقة التسيير على المستوى المحلي وسلطة اتخاذ القرار مما يطرح العديد من الإشكالات وهو ما تظن له المرسوم السابق ، حيث جاء ضمن المادة 15 منه تجديد أحكام هذا المرسوم كلما دعت الحاجة إلى ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية⁽⁴⁾ .

المطلب الثاني : آثار حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف غير العادية

قد تناول المشرع الجزائري آثار حل المجلس الشعبي البلدي في قانون 11 – 10 وكذلك المرسوم 16 – 104 لكنه لم يتكفل ببيان آثار الحل في الظروف غير العادية وهو ما يحيلنا على مرسومي حالة الحصار والطوارئ سابقا الذكر .

(1) عمار بوضياف ، (شرح قانون البلدية) ، المرجع السابق ، ص299.

(2) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص264.

(3) أنظر للمادة 5 من المرسوم التنفيذي 16 – 104 السابق ذكره .

(4) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص264.

قد نصت المادة 10 من المرسوم 91 - 196 المتضمن حالة الحصار ، أنه إذا حصل في مجال النظام العام وسير المرافق العامة ، أو معارضة صريحة من المجالس المحلية تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لتوقيفها أو حلها ، في هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية من بين الموظفين حتى إلغاء ذلك التوقيف أو شغل مناصبها عن طريق الانتخاب في الوقت المناسب⁽¹⁾ .

كذلك نصت المادة 8 من المرسوم 92 - 44 المتضمن حالة الطوارئ على أنه تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها ، وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية⁽²⁾ .

ومنه فالمشرع قد اسند مهمة تسيير الشؤون المحلية في حالة حل المجالس البلدية إلى مندوبيات تنفيذية ، التي تتولى الجهات الوصية تعيينها والتي تقوم بممارسة مهامها إلى حين إجراء انتخابات لتجديد المجالس المنحلة ، والملاحظ على النصوص سابقة الذكر أنها لم تحدد بدقة الأحكام المتعلقة بكيفية ممارسة المندوبية لمهامها ، ولم يشر النص إلى إصدار نص تنظيمي لاحق بل تناولها أول مرسوم تطبيقي لهذا النص⁽³⁾ ، والذي تناول حل المجالس البلدية⁽⁴⁾، قد عوضت المجالس البلدية المنحلة سنة 1992 بمندوبيات تنفيذية تحل محلها إلى غاية تجديدها عن طريق الانتخابات ولمدة غير محددة وهو الذي انطبق أيضا على المجالس التي لم تنحل وانتهت عهدها الانتخابية⁽⁵⁾ .

أما بالنسبة لتشكيلة المندوبية التنفيذية فقد نص المرسوم 92 - 142 على أن يتولى الوالي المختص إقليميا بقرار منه تعيين أعضاء المندوبية التنفيذية، وبموجب نفس القرار يعين احد

(1) أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي 16 - 104 السابق ذكره .

(2) أنظر المادة 8 من المرسوم الرئاسي 92 - 44 السابق ذكره .

(3) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص283.

(4) المرسوم التنفيذي 92 - 142 المؤرخ في 11 أبريل 1992 ، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية ، الجريدة الرسمية عدد 27 ، سنة 1992 .

(5) أحمد سي يوسف ، المرجع السابق ، ص28.

هؤلاء الأعضاء رئيسا للمندوبية التنفيذية⁽¹⁾ ، أما بالنسبة لعدد الأعضاء فقد تم تحديدهم كما يلي⁽²⁾ :

- 03 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 50000 نسمة على الأقل .
 - 04 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة.
 - 05 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100000 نسمة .
- ومن ذلك فالمشرع اعتمد معيار الكثافة السكانية كلما زاد عدد السكان زاد عدد الأعضاء⁽³⁾ .
- وقد قيد المشرع الوالي في اختياره لأعضاء المندوبية البلدية بأن يتم اختيارهم من بين الموظفين والأعوان العموميين أو كل شخص ذو خبرة وكفاءة لتسيير شؤون العامة المحلية⁽⁴⁾ .

إلا أن البعض يرى اعتماد أسلوب التعيين في اختيار أعضاء المندوبية التنفيذية يمس باستقلاليتها في تسيير الشؤون المحلية .

والجدير بالإشارة أن العمل بنظام المندوبيات استمر مدة طويلة وامتد ذلك من 5 أفريل 1992 إلى غاية 23 أكتوبر 1997 ، حيث مارست مهامها في بداية الأمر كبديل للمجالس المنحلة ، ثم تم استبدالها لسد الفراغ بالنسبة للمجالس التي انتهت عهدها وهذا ما يتنافى مع صفة التأقيت التي تتميز بها هذه الهيئة في عملها⁽⁵⁾ .

(1) أنظر المادة 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 92 – 142 السابق ذكره .

(2) أنظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 92 – 142 السابق ذكره .

(3) ناصر لباد ، القانون الإداري والتنظيم الإداري ، منشورات دحلب ، (د.ط) ، الجزائر 1999 ، ص 264.

(4) أنظر للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92 – 142 السابق ذكره .

(5) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص 284 ، 285.

وقد تطرق المرسوم التنفيذي 92 - 142 السابق ذكره لصلاحيات المندوبيات التنفيذية ، فقد نص أن رئيس المندوبية البلدية يتولى نفس المهام الموكل بها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ومنه نلاحظ أن المشرع منح صلاحيات واسعة لرئيس المندوبية التنفيذية هي نفسها صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء في المجال الاقتصادي ، الثقافي والاجتماعي⁽¹⁾ .

كما نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي 92 - 142 المتضمن حل بعض المجالس البلدية على أنه تضع الهيئة المستخدمة موظفيها في المندوبية التنفيذية عند الاقتضاء في وضعية الانتداب أثناء فترة تأديتهم لمهامهم⁽²⁾ ، أما بالنسبة للتعويضات التي يتلقاها أعضاء المندوبية التنفيذية ، فقد نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 95 - 261 في الفصل الأول منه⁽³⁾ .

ويؤخذ على النصوص القانونية المنظمة للحل في الظروف غير العادية أي في حالة الحصار والطوارئ عدم تحديد ميعاد معين لإعادة انتخاب المجلس المنحل وبذلك تتولى هيئة استثنائية مهام مجالس منتخبة ، لمدة تفوق حتى العهدة القانونية لهذه الأخيرة ، كما أن المشرع أغفل تماما طريقة سير وعمل هذه الهيئات وهو ما لم تتناوله أيضا المراسيم التنفيذية السابقة⁽⁴⁾ .

(1) أميرة رزيق ، المرجع السابق ، ص158.

(2) أنظر المادة ، 5 من المرسوم التنفيذي 92 - 142 سابق الذكر .

(3) المرسوم التنفيذي 95 - 261 ، المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1416هـ الموافق لـ 06 سبتمبر 1995 يتعلق بنظام التعويضات التي يتلقاها أعضاء المندوبية التنفيذية البلدية والمندوبيات الولائية ، جريدة رسمية عدد 50 لسنة 1995 ، المؤرخة في 10 سبتمبر 1995 .

(4) سامية رايس ، المرجع السابق ، ص289.

خلاصة الفصل الثاني

بعد أن تعرضنا لماهية الحل وحالاته ضمن الفصل السابق ، تطرقنا ضمن هذا الفصل للسلطة المكلفة قانونا بإجراء الحل ، والإجراءات المتبعة في ذلك ، وباعتبار أن الهدف الأسمى لممارسة الرقابة على الهيئة هو الحفاظ على وحدة الدولة وتطبيق القانون ، قد أحاط المشرع ممارسة هذه الرقابة بالعديد من الضمانات ويتجلى ذلك من خلال تحديد حالاتها وشروطها والجهة المكلفة بها ، بالنسبة للسلطة الممارسة لإجراء الحل فقد اسند قانون البلدية سلطة إصدار مرسوم الحل إلى أعلى سلطة إدارية في الدولة وهي رئيس الجمهورية، وفي ظل الظروف غير العادية قد اسند مرسومي حالة الحصار والطوارئ سلطة الحل إلى رئيس الحكومة ، أما بالنسبة لإجراءات الحل فقد حدد قانون البلدية الإجراءات المتبعة في إصدار مرسوم الحل وعلى خلاف مرسومي حالة الحصار والطوارئ اللذان نظما إجراء الحل في الظروف غير العادية حيث لم يقيد حل المجلس الشعبي البلدي بأي إجراء لصعوبة تلك المرحلة .

أما عن آثار حل المجلس الشعبي البلدي فلقد جاء القانون 11 - 10 بأحكام جديدة إذ نص على أنه في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يتولى تسيير شؤون البلدية متصرف ومساعدين خلال الـ 10 أيام الموالية للحل ، ويتم تعيينهم من بين الموظفين والأعوان العموميين ذوي الخبرة و الكفاءة في تسيير الشؤون المحلية ، على أن تجرى انتخابات تجديد المجالس البلدية خلال اجل أقصاه 6 أشهر من تاريخ الحل ، أما في الأوضاع غير العادية فقد خص المشرع إجراء الحل بإجراءات خاصة إذ نص على أنه يتولى تسيير الشؤون المحلية في البلدية مندوبيات تنفيذية ، ولم ينص القانون على المدة القصوى التي تمارس خلالها هذه المندوبية مهامها ، إذ يتوقف ذلك على إجراء انتخابات لتجديد المجلس المنحل .

الغائبة

الخاتمة

بما أن المجالس المحلية سواء بلدية أو ولائية تلعب دورا هاما في التنمية المحلية و بذلك تساهم في التنمية الوطنية ككل ، قد فرض عليها المشرع رقابة إدارية لضمان مشروعية أعمالها ، وعلى اعتبار أن هذه الرقابة التي تعرف بالرقابة الوصائية أيضا هي رقابة استثنائية لا يجوز ممارستها إلا استنادا لنصوص قانونية صريحة تحدد أساليبها ووسائل ممارستها والجهات المختصة بها فقد نظم المشرع هذه الرقابة ضمن نصوص قانونية متعددة ، وقد تطرقنا في بحثنا هذا إلى للرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة حيث تجسدت هذه الرقابة في صورة الحل ، وقد تكفل المشرع الجزائري بتنظيم هذا الإجراء ضمن القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية ضمن مواده 46 إلى غاية 54 كما اصدر مرسوم تنفيذي وهو المرسوم 16 - 104 الذي رغم طول فترة انتظاره ، إلا أنه حدد ووضح إجراءات الحل و آثاره ، وبما أن الحل اخطر وسائل الرقابة فقد فصل القانون في حالات حل (م.ش.ب) على خلاف القانونين السابقين اللذين لم يحدد بدقة حالات تم ذكرها في المادة 46 من قانون البلدية ، هذا في الحالة العادية ، أما عند التحدث عن الحالات غير العادية هنا يجدر بنا الرجوع إلى مرسومي حالة الحصار والطوارئ ، اللذين تكفلا بتنظيم حالات الحل في الأوضاع غير العادية بينما تخلت عن إجراءات الحل ضمن هذه الظروف وذلك لصعوبة تلك المرحلة .

أما بالنسبة لآثار الحل فقد بينها المشرع في المادة 48 منه من قانون البلدية حيث نصت على انه يتم تعيين متصرف ومساعدين من طرف الوالي ، توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية ، لكن المشرع لم يوضح مهام المتصرف والمساعدين زيادة على ذلك فهو لم يقيد الوالي بضوابط في اختيارهم ، وأحال ذلك على التنظيم ، ليصدر تنظيم سنة 2016 يبين ويحدد طبيعة اختصاصات المتصرف و مساعديه ومن أي فئة يتم اختيارهم ، أما في ظل الظروف غير العادية قد نص المشرع على العمل بنظام المندوبيات التنفيذية ضمن المرسوم المتعلق بحالتي الحصار والطوارئ دون تبيان له أحكامها العامة .

وبدراسة موضوع حل (م.ش.ب) لاحظنا توسع الرقابة الوصائية على المجلس ويظهر ذلك جليا في :

- عدم وجود أسباب ودوافع جدية للممارسة هذه الرقابة ونلمس ذلك في بعض حالات الحل كحالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي وهذا ما يتسبب في تجاوزات وخرق صارخ لأحكام القانون بتوسع حالات الحل ، فهل الاختلاف الخطير بين الأعضاء يتم تجاوزه بحل (م.ش.ب) ؟ حتى لو كانت فئة معينة داخل المجلس هي المتسببة فيه لتحقيق مصالح شخصية متناسية المصلحة العامة.

- كذلك وجود بعض الحالات التي تحتمل التأويل لاستخدام المشرع مصطلحات مطاطة كمصطلح الظروف الاستثنائية الذي يصعب تحديده وهو مصطلح كثير الاستعمال في الجزائر ، فهل من المعقول كلما صرح أصحاب القرار بوجود ظروف استثنائية يتم حل (م.ش.ب) .

- تعيين المتصرف والمساعدين بتسيير شؤون البلدية بعد حل (م.ش.ب) وعملهم تحت سلطة الوالي يجعل الحديث عن استقلالية (م.ش.ب) وعملهم تحت سلطة الوالي يجعل الحديث عن استقلالية (م.ش.ب) مجرد كلام يقيدده الواقع .

وبصفة عامة فإننا من خلال هذه الدراسة البسيطة يمكن أن نخرج بجملته من التوصيات يمكن إجمالها في ما يلي :

- ضرورة وضع كل النصوص المتعلقة بحل (م.ش.ب) ضمن منظومة قانونية واضحة ومحددة بدقة الحل سواء في الظروف العادية وغير العادية ذلك بغية توفير منظومة تشريعية متكاملة وحديثة بعيدة عن التأويلات وخالية من الفراغات القانونية.
- تفعيل الرقابة والمشاركة الشعبية في حل المجلس الشعبي البلدي وذلك عن طريق وضع ضمانات قانونية لتحقيق ممارسة البلدية لحق الطعن ضد قرارات الحل .
- التخفيف من الرقابة الوصائية على (م.ش.ب) كهيئة و ذلك بتقليص الحالات الموجبة للحل .

في الأخير يمكننا القول أنه يجب تحقيق الموازنة بين الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة من جهة وضمان استقلاليته من جهة أخرى ، لأن الإفراط في الرقابة على (م.ش.ب) كهيئة يفقده جوهره ويعيق التنمية المحلية في البلدية وكذلك الإفراط في استقلالية هذه الهيئة يؤدي إلى تمرداها وحدوث تجاوزات تفوق صلاحيتها وبذلك تمس مصالح المواطنين ، لذلك وجب تجسيد الموازنة بينهما بالقيام بدراسات معمقة للخروج بنصوص قانونية تجسد مجلس شعبي بلدي يخضع لرقابة على هيئته كما تتمتع هذه الأخيرة بكافة الاستقلالية في حدود الصلاحيات الممنوحة له .

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المراجع

أولا : النصوص القانونية

❖ الدساتير :

- دستور 1989 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89 - 18 المؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق لـ 1989/02/22 المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية عدد 09 سنة 1989.
- القانون 16 - 01 المتضمن التعديل الدستوري ، المؤرخ في 26 جمادى الأول 1437 الموافق لـ 2016/03/06 ، الجريدة الرسمية عدد 14 ، المؤرخة في 2016/03/07 .

❖ القوانين :

- القانون رقم 90 - 08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية جريدة رسمية عدد 15 سنة 1990.
- القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 2011/06/22 والمتضمن قانون البلدية جريدة رسمية عدد 37 سنة 2011.

❖ الأوامر :

- الأمر رقم 67 - 24 المؤرخ في 7 شوال 1386 الموافق لـ 1967/01/18 المتضمن القانون البلدي جريدة رسمية عدد 6 سنة 1976.
- الأمر رقم 05 - 03 المؤرخ في 18/07/2005 الذي يتم القانون رقم 90 - 08 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية عدد 50 سنة 2005.
- الأمر رقم 11 - 01 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق لـ 2011/02/23 والذي مدد بموجب المرسوم التشريعي رقم 93 - 02 المؤرخ في 14 شعبان 1413 الموافق لـ 1993/02/06 الجريدة الرسمية عدد 8 المؤرخة في 1993/02/07 .

❖ المراسيم الرئاسية :

- المرسوم الرئاسي رقم 91 - 196 المؤرخ في 1991/06/04 والمتضمن تقرير حالة الحصار الجريدة الرسمية عدد 29 سنة 1991.
- المرسوم الرئاسي 92 - 44 المؤرخ في 1992/02/09 المتضمن تقرير حالة الطوارئ الجريدة الرسمية عدد 10 سنة 1992 و تم تمديدها بموجب المرسوم التشريعي رقم 93 - 02 المؤرخ في 1993/02/06 الجريدة الرسمية عدد 8 المؤرخة في 1993/02/07 .
- المرسوم الرئاسي رقم 05 - 254 المؤرخ في 2005/07/20 يتضمن حل المجالس البلدية بكل من بجاية و تيزي وزو الجريدة الرسمية عدد 51 سنة 2005.

❖ المراسيم التنفيذية :

- المرسوم التنفيذي رقم 92 - 142 المؤرخ في 1992/04/11 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية الجريدة الرسمية عدد 27 المؤرخة في 1992/04/12 .
- المرسوم التنفيذي رقم 92 - 278 المؤرخ في 1992/06/06 المتعلق بحل بعض المجالس الشعبية البلدية الجريدة الرسمية عدد 53 سنة 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 92 - 436 المؤرخ في 1992/12/02 المتعلق بحل بعض المجالس الشعبية البلدية الجريدة الرسمية عدد 85 سنة 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 93 - 106 المؤرخ في 1993/05/05 المتعلق بحل بعض المجالس الشعبية البلدية الجريدة الرسمية عدد 30 سنة 1993.
- المرسوم التنفيذي رقم 93 - 128 المؤرخ في 1993/05/29 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية الجريدة الرسمية عدد 36 سنة 1993.
- المرسوم التنفيذي رقم 95 - 261 المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1416 الموافق لـ 1995/09/06 يتعلق بنظام التعويضات التي يتقاضاها أعضاء المندوبيات التنفيذية البلدية و المندوبيات الولائية الجريدة الرسمية عدد 50 سنة 1995 المؤرخة في 1995/09/10 .

- المرسوم التنفيذي رقم 16 - 104 المؤرخ في 12 جمادى الثانية 1437 و الموافق لـ 2016/03/21 يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية المنحلة الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخة في 2016/03/23 .

ثانيا : القواميس

- أبي حسن احمد فارس زكريا ، معجم مقاييس اللغة ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزء الثاني ، 1979 .
- القاموس العربي الشامل صادر عن الهيئات والأبحاث والترجمة ، الطبعة الأولى ، بيروت ، لبنان ، دار الراتب الجامعية ، 1997 .

ثالثا : المؤلفات

- سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 1993 .
- عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، (د.ط) ، عين مليلة ، الجزائر ، 2010 .
- علي خطار الشطناوي ، الإدارة المحلية ، دار وائل للنشر ، الطبعة الثانية ، الاردن ، 2007 .
- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، جسور للنشر والتوزيع ، 2007 .
- عمار بوضياف ، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية ، جسور للنشر والتوزيع ، طبعة أولى ، 2007 .
- عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، الطبعة الأولى ، 2012 .
- محمد صغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، (د.ط) ، عنابة ، الجزائر ، سنة 2005 .

- ناصر لباد ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، منشورات دحلب ، (د.ط) ، الجزائر ، 1999.

رابعاً : الرسائل و المذكرات

❖ رسائل الدكتوراه :

- سامية رايس ، حل المجالس المحلية المنتخبة دراسة مغاربية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عنابة ، 2017-2018.
- سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسات التشريعية بالتنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، 1984 .
- صفيان بوفراش ، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر ، رسالة دكتوراه ، جامعة تيزي وزو ، 2015.
- فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه ، جامعة قسنطينة ، 2005.

❖ مذكرات الماجستير :

- احمد سي يوسف ، اللامركزية في الجزائر حصيلة وآفاق ، مذكرة ماجستير ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2013.
- أميرة بطوري ، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، جامعة تبسة ، 2013 – 2014 .
- أميرة رزيق ، حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري ، مذكرة ماجستير ، جامعة العربي بن مهيدي ، أم البواقي ، 2008 – 2009 .
- خديجة لعريبي ، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل القانون البلدي الجديد ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، أم البواقي ، 2012 – 2013 .
- سمية عبد العزيز ، طرق انحلال الرابطة الزوجية وآثارها بين الشريعة الإسلامية وقانون الأسرة الجزائري ، مذكرة ماجستير ، جامعة تيزي وزو ، 2015.

- صليحة ملياني ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، دراسة في ظل قانوني الولاية والبلدية الجديدين ، مذكرة ماجستير ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ، 2015.
- منيرة بلورغي ، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي ، مذكرة ماجستير ، جامعة بسكرة ، 2014.
- وحيد عبد العالي ، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، قانون عام كلية الحقوق والعلوم السياسية ، بجاية ، الجزائر ، 2014.

خامسا : المقالات

- سامية العايب ، الحدود الدستورية لرقابة الرأي العام ودوره في إرساء الديمقراطية ، مجلة المجلس الدستوري ، عدد 06 ، 2016.

سادسا : القرارات والأحكام القضائية

- القرار الصادر عن المحكمة العليا رقم 36473 ، الصادر بتاريخ 1984/01/07 ، المجلة القضائية ، العدد 2 ، 1995.

خلاصة الموضوع

خلاصة الموضوع

بالرغم من الاستقلالية التي تتمتع بها البلدية إلا أن الجهات المركزية تمارس عليها رقابة وصائية ، أخطرها يتجسد في صورة الحل ، حيث يمارس هذا الأخير متى توفرت إحدى حالاته ، ومن طرف السلطة المختصة بذلك ، التي تجسدت في أعلى سلطة إدارية في الدولة وهي رئيس الجمهورية وبالرغم من عدم تطبيق قاعدة توازي الأشكال في هذه الحالة، إلا أنه يستحيل حل المجلس الشعبي البلدي عن طريق القيام باستفتاء لخطورة إجراء الحل ، وبتابع أيضا الإجراءات المحددة قانونا له ، وقد اخذ المشرع الجزائري بالحل منذ صدور أول قانون للبلدية بموجب الأمر رقم 67 - 24 مرورا بالقانون 90 - 08 إلى غاية القانون 11 - 10 الذي حدد على سبيل الحصر حالات حل المجلس الشعبي البلدي في الظروف العادية ، واغفل ذكر حالات الحل في الظروف غير العادية ، ليكتفي النصين التنظيميين (مرسومي حالة الحصار والطوارئ) بتنظيمهما أين يلاحظ تخلي المشرع عن الإجراءات الواجب إتباعها في الحالة العادية وذلك راجع لطبيعة المرحلة الصعبة التي تمر بها البلاد .

إن الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة ، تعد مساسا صارخا باستقلالية البلدية أين جعلت استقلاليتها أمر نسبي .

الفهرس

الفهرس

رقم الصفحة	المحتوى
01	❖ مقدمة.
05	❖ الفصل الأول : ماهية حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية وغير العادية.
06	• المبحث الأول : مفهوم حل المجلس الشعبي البلدي
06	▪ المطلب الأول : تعريف حل المجلس الشعبي البلدي
06	- الفرع الأول : التعريف اللغوي والاصطلاحي للحل
08	- الفرع الثاني : التعريف الفقهي للحل
09	- الفرع الثالث : التعريف التشريعي (الأساس القانوني).
10	- الفرع الرابع : التعريف القضائي
10	▪ المطلب الثاني : تمييز الحل عن الأنظمة المشابهة له
10	- الفرع الأول : تعريف الإيقاف
11	- الفرع الثاني : حالات الإيقاف
11	- الفرع الثالث : تمييز الإيقاف عن الحل
12	- الفرع الرابع : تمييز الحل عن الإجازة
13	▪ المطلب الثالث : خصائص الحل
13	- الفرع الأول : حل المجلس الشعبي البلدي أهم مظاهر الوصاية الإدارية
14	- الفرع الثاني : حل المجلس الشعبي البلدي رقابة إلزامية
14	- الفرع الثالث : حل المجلس الشعبي البلدي عقوبة جماعية.
15	- الفرع الرابع : حل المجلس الشعبي البلدي رقابة استثنائية

16	● المبحث الثاني : تطور فكرة حل المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري
16	■ المطلب الأول : تطور فكرة حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الأحادية الحزبية
16	- الفرع الأول : إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر 67 – 24
16	- الفرع الثاني : الآثار المترتبة عن حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر 67 – 24
17	■ المطلب الثاني : تطور فكرة حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الثنائية الحزبية
18	- الفرع الأول : حل المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية 08 – 90
19	- الفرع الثاني : تطور فكرة حل المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون 11 – 10
21	● المبحث الثالث : حالات حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية وغير العادية
21	■ المطلب الأول : حالات متعلقة بحسن سير المجلس الشعبي البلدي
21	- الفرع الأول : حالة خرق أحكام الدستور
22	- الفرع الثاني : وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تحول دون السير العادي للبلدية وعدم الاستجابة لإعذار الوالي للمجلس
23	■ المطلب الثاني : حالات تتعلق بالمجلس المحلي ذاته
23	- الفرع الأول : إلغاء انتخابات المجلس الشعبي البلدي

24	- الفرع الثاني : الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي
25	- الفرع الثالث : عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات في تسيير البلدية أو يمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم
26	- الفرع الرابع : عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 من قانون البلدية
27	- الفرع الخامس : حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس
28	▪ المطلب الثالث : الحالات المتعلقة بتغيير التقسيم الإداري وحدوث ظروف غير عادية
28	- الفرع الأول : في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها
29	- الفرع الثاني : حل المجلس الشعبي البلدي في الظروف غير العادية
35	❖ الفصل الثاني : الجهة الممارسة لآلية الحل ، الإجراءات والآثار
36	• المبحث الأول : السلطة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي في الظروف العادية و غير العادية
36	▪ المطلب الأول : السلطة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي في الظروف العادية
40	▪ المطلب الثاني : السلطة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي في الأوضاع غير العادية
42	• المبحث الثاني : إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية وغير العادية
42	▪ المطلب الأول : إجراءات الحل في ظل الظروف العادية

42	- الفرع الأول : إجراءات الحل
44	- الفرع الثاني : قابلية مرسوم الحل للطعن القضائي (ظروف عادية)
46	▪ المطلب الثاني : إجراءات الحل في الظروف غير العادية
46	- الفرع الأول : إجراءات الحل
47	- الفرع الثاني : قابلية مرسوم الحل لطعن قضائي (الظروف غير العادية)
48	• المبحث الثالث : آثار حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الأوضاع العادية وغير العادية
48	▪ المطلب الأول : آثار حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف العادية
51	▪ المطلب الثاني : آثار حل المجلس الشعبي البلدي في ظل الظروف غير العادية
56	❖ الخاتمة
59	❖ قائمة المصادر والمراجع